

## **CAPÍTULO 16**

### **POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS, PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL**

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/planar16>

*Orivaldo Nunes Junior*

*Juliano Bitencourt Campos*

*Jorge Eremites de Oliveira*

**VOLTAR AO SUMÁRIO**

## **POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS, PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL**

Em novembro de 2020, os autores que assinam o presente capítulo coordenaram um Grupo de Trabalho (GT) sobre o tema “Povos Indígenas e Tradicionais, Planejamento e Gestão Territorial”. O evento foi realizado durante o XI Seminário de Pesquisa em Planejamento e Gestão Territorial, promovido pelo Laboratório de Pesquisa em Planejamento e Gestão Territorial (LabPGT) e pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais (PPGCA), ambos da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Em face à pandemia de covid-19 (SARS-CoV-2) enfrentada pela população mundial, o evento científico foi realizado no formato virtual para assim evitar aglomerações e a consequente contaminação das pessoas pelo novo Coronavírus e sua proliferação para outros lugares.

A proposta do GT esteve ligada ao debate e à socialização de conhecimentos a respeito do planejamento e gestão dos territórios de povos indígenas ou originários e comunidades tradicionais não indígenas, como, por exemplo, as comunidades quilombolas. Na ocasião, houve a troca de experiências por parte das pessoas participantes do encontro, cujos estudos são divulgados na presente publicação e chamam atenção para a necessidade da formação de redes de pesquisadoras/es que trabalham com a temática no Brasil.

Por se tratar de territórios tradicionalmente ocupados por indígenas e quilombolas, dentre outras populações etnicamente diferenciadas em relação à maioria da sociedade nacional, inicialmente cumpre explicar o que se entende por este tipo de espaço. Em recente publicação, Jorge Eremites de Oliveira e Levi Marques Pereira, autores do artigo “Do ‘largão’ da terra ‘voluta’ à estreiteza da terra vendida: reflexões sobre territórios e comunidades quilombolas no norte de Mato Grosso do Sul”, baseando-se em diversos trabalhos realizados com comunidades indígenas e quilombolas na região Centro-Oeste, assim asseveram: “[...] o território de uma comunidade tradicional é o espaço socio-cultural multidimensional da (re)produção humana por excelência, o que se

dá através da interação entre diversos atores sociais nos ambientes de vida em que estão inseridos” (EREMITES DE OLIVEIRA; PEREIRA, 2020, p. 2). No caso do Brasil, tanto as terras indígenas quanto os territórios das comunidades remanescentes dos quilombos estão assegurados na Carta Constitucional de 1988 e em leis menores, bem como em convenções internacionais das quais o país é signatário, a exemplo da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, e da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas e Minorias, de 2007.

Não obstante ao acolhimento legal sobre o reconhecimento dessas áreas, sabe-se que muitas delas ainda não foram regularizadas e outras tantas encontram-se em um moroso processo de regularização, também marcado por retrocessos, incluindo aquelas que possuem a necessidade da ampliação dos limites, como é o caso da Terra Indígena Buriti, do povo Terena, em Mato Grosso do Sul. Esta situação é agravada pela insegurança jurídica advinda, sobretudo, da situação histórica de exceção verificada no país desde 2016, quando ocorreu a destituição da então presidenta da República, afastada do poder por meio de um processo de *impeachment*, e seus desdobramentos na política nacional, marcada por muitas idiossincrasias.

Relativo às terras indígenas regularizadas, no tempo presente muitas delas são alvo de invasões por parte de garimpeiros e da ação de madeireiros armados na Amazônia Legal, como verificado na Terra Indígena Sararé, em Mato Grosso, área tradicionalmente ocupada pelos Katitaurulu (Nambikwara do Sararé), e na Terra Indígena Yanomami, no estado de Roraima. Há ainda outras situações particulares, como verificado em áreas que foram reservadas aos indígenas na primeira metade do século XX pelo antigo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), órgão que antecedeu a atual Fundação Nacional do Índio (FUNAI), as quais se apresentam como espaços superpovoados para o confinamento de milhares de pessoas<sup>1</sup>. Este é o caso, apenas para exemplificar,

---

1 O Serviço de Proteção aos Índios (SPI), órgão indigenista oficial, foi criado em 20 de junho 1910, por meio do decreto n. 8.072, sob a denominação Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN). A partir de 1918, passou a ser chamado apenas de SPI e, posteriormente, em fins de 1967, sobretudo devido a irregularidades apon-

da Reserva Indígena de Dourados, em Mato Grosso do Sul, cuja extensão é de oficialmente 3.475 hectares e está próxima a centros urbanos regionais, com uma população multiétnica estimada ao redor de 18.000 pessoas, majoritariamente constituída por famílias Guarani (Avá Guarani ou Nandeva), Kaiowá e Terena. Outras terras indígenas, como algumas tradicionalmente ocupadas por comunidades Xokleng-Laklânô e Kaingang na região Sul, especialmente em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, seguem disputadas na esfera judicial e à espera de regularização oficial. Na mesma região também há o caso de espaços diminutos destinados ao estabelecimento de comunidades Mbyá Guarani, por vezes removidas de áreas tradicionalmente ocupadas e atingidas por diversos empreendimentos, como rodovias federais, reassentadas em terrenos em posse de governos estaduais e municipais. Muitos territórios de comunidades remanescentes dos quilombos, por seu turno, como é o caso da área da comunidade Fazenda Cachoeira, na Metade Sul do Rio Grande do Sul, aguardam a conclusão do processo de regularização fundiária. Situação semelhante é verificada em outros tantos espaços existentes nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste.

Diante desta complexa e plural realidade, o planejamento e a gestão territorial estão diretamente associados à posse e ao uso de espaços reconhecidos como áreas tradicionalmente ocupadas e, portanto, ligadas às ideias de sustentabilidade, locais de saberes, modos de vida diferenciados e reprodução física e cultural de povos originários e comunidades tradicionais. Tornaram-se, ainda, um campo inter e transdisciplinar do conhecimento científico, no qual profissionais de várias áreas atuam e cada vez mais se apresentam como especialistas no assunto, o que normalmente ocorre através do desenvolvimento de complexas expertises.

A discussão em pauta também remete às discussões sobre a chamada racionalidade dominante, isto é, à ideia desejosa de tudo conquistar, que marca as relações de parte da sociedade nacional para com a terra enquanto suporte

---

tadas no *Relatório Figueiredo*, de 1967, foi substituído pela atual Fundação Nacional do Índio (FUNAI), criada pela lei n. 5.371.

físico, percebida como propriedade privada para o desenvolvimento de atividades econômicas no contexto da mundialização do capital e avanço do agronegócio. A respeito do assunto, importa mencionar o que Milton Santos afirma em *A natureza do espaço: técnica, razão e emoção*: “[...] o que muitos consideram, adjetivamente, como ‘irracionalidade’ e, dialeticamente, como ‘contra-racionalidade’, constitui, na verdade, e substancialmente, outras formas de racionalidade, racionalidades paralelas, divergentes e convergentes ao mesmo tempo” (SANTOS, 2006, p. 210).

Conforme explica Ivo Gico Júnior, autor de *Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito*, a racionalidade na análise social tem presado pelo método econômico, baseado no postulado da existência de recursos escassos para a vida em sociedade (GICO JÚNIOR, 2013). Todavia, caso tais recursos não fossem escassos, finitos e propriedade de uma minoria, por certo haveria menos problemas sociais e econômicos relacionados à questão, pois em tese todas as pessoas poderiam satisfazer suas necessidades se tivessem acesso a esses bens. Curiosamente, a mesma ideia, porém com outra roupagem, motiva o direito estatal positivo, qual seja: se os recursos não fossem escassos e motivo de diferenciação social, não haveria conflitos e sem conflitos não haveria, pois, a necessidade do direito, principalmente o direito à propriedade privada da terra, haja vista que em tese todos cooperariam *ex moto proprio*. A escassez dos bens impõe à sociedade nacional e ao Estado – incluindo os poderes constituídos na República – que sejam feitas escolhas entre alternativas possíveis e excludentes. Estas alternativas culminam por gerar conflitos de interesse, relações de poder e diversos mecanismos para manter as assimetrias existentes entre pessoas, classes sociais e “minorias étnicas” que compõem a sociedade nacional.

A lógica aristotélica e seu princípio do terceiro excluído são um fundamento ocidental para o paradigma da escassez. Frente à multiplicidade de coisas e fenômenos que se apresentam aos sentidos, na vida real, aquela observada e vivenciada no interior da sociedade nacional, há a necessidade de separar as diferenças em padrões duais ou binários, como claro/escuro, seco/

molhado e raso/fundo, já bastante criticados no âmbito do movimento anti-colonial. A partir desta dualidade, busca-se “a verdade” única, observando o padrão que teria maior durabilidade e resistência no tempo, o que via de regra é definido a partir de relações de poder, assimetrias e tentativas de dominação, subordinação e exploração da maioria por uma minoria. O primeiro axioma da geometria euclidiana, por exemplo, afirma que o padrão da escassez pode ser definido apenas a partir do que se pode traçar como uma única reta, ligando quaisquer dois pontos, o que exclui outras possibilidades que não sejam a dualidade ponto/vazio. O inverso destes princípios, que levam à escassez, é a ideia de abundância, vista como desperdício pela sociedade que raciocina a partir da escassez.

John Friedman, autor da *Introdução ao planejamento regional – com referência especial à região amazônica*, tido como um dos pais da ciência do planejar, relata que o planejamento não passa de uma maneira de tomar decisões mais racionais, assim o fazendo em oposição as que não seriam planejadas (FRIEDMAN, 1960). Todavia, segundo o autor, para ser racional, o planejador deve seguir os critérios de racionalidade, quais sejam:

- a. Definir os objetivos gerais, visto que a escolha de objetivos é uma questão de julgamento, de ponderação, às vezes de simples submissões e, em última análise, de processo não racional;
- b. Analisar as alternativas de estratégia que possam conduzir à consecução dos objetivos que se tem em meta;
- c. Examinar as consequências que possam resultar da execução de cada uma das alternativas de estratégia;
- d. Escolher a alternativa de estratégia cujas consequências totais sejam preferíveis em detrimento de qualquer outro conjunto de consequências.

Para Friedman (1960), nem todas as consequências de uma estratégia adotada mostrarão relação direta com os objetivos escolhidos, embora isso não significa que os efeitos possam ser irrelevantes. Ele aponta que a seleção das estratégias deve ser orientada por critérios de adequação e eficácia, respeitando o melhor curso de ação e a manutenção da racionalidade durante todo o período de planejamento. Para tanto, idealmente se torna necessário medir os resultados da ação planejada e rever periodicamente os planos, o que se dá à luz de novas informações e dados recentes. As situações que ficam de fora do planejamento podem acarretar consequências imprevistas e contrárias aos interesses e objetivos traçados previamente. Um exemplo conhecido é encontrar dificuldades em:

- a. As partes interessadas concordarem com os objetivos gerais e discordarem dos seus significados reais;
- b. A mesma população pode, num dado momento, ter em mente numerosos objetivos, muitas vezes em conflito uns com os outros;
- c. A impossibilidade de examinar todas as alternativas lógicas de estratégia com as quais as partes se deparam num dado momento;
- d. A inviabilidade de examinar todas as consequências no decorrer da ação escolhida;
- e. A alternativa de estratégia escolhida pode não ser a melhor em termos dos objetivos claramente estabelecidos, e sim a mais adequada em termos da escala de valores da população interessada.

O referido autor conclui suas ideias salientando que há racionalidade total e racionalidade parcial, sendo que os planejadores tratam das situações parciais. Desse modo, na prática, o planejamento como tomada de decisões racionais deve se esforçar apenas por mais racionalidade e não por uma racionalidade absoluta. Contudo, para quem trabalha com o planejamento e a gestão territorial, principalmente junto a povos originários e comunidades

tradicionais, a lógica é outra. Ocorre que há racionalidades e racionalidades, incluindo, por exemplo, aquelas inerentes à filosofia do bem viver, chamada em guarani de “teko porã”, *grosso modo* entendida como o viver bem segundo princípios religiosos, sociológicos e ecológicos próprios aos povos indígenas falantes deste idioma nativo. Este tipo de racionalidade originária está ligado, portanto, a particulares modos de vida e cosmologias próprias, que costumam ser bastante diferentes em relação à lógica ocidental, cartesiana e de matriz europeia, que orienta a maneira de perceber a terra como suporte físico para reprodução da vida. Logo, as racionalidades eurocentradas diferem, e muito, das racionalidades dos povos originários e comunidades tradicionais.

Em casos assim, portanto, não basta o afastamento da perspectiva dicotômica entre ciências naturais versus ciências humanas e sociais, e certo desapego ao paradigma da escassez. Faz-se necessário ampliar as perspectivas para a inclusão de racionalidades diversas e de outros objetivos, além da capacidade de ser receptivo à multiplicidade de saberes e ter a expertise etnográfica de lidar com o paradigma da abundância. Desta maneira, torna-se possível recorrer ao uso de metáforas da abundância como redes e malhas de relações sociais no espaço tradicionalmente ocupado ao invés de linhas, além de dimensões e perspectivas ao invés de eixos “x” e “y”, de invisíveis existentes ao invés de mensuráveis e de fluxos ao invés de fixos.

Em cenários de tamanha complexidade, torna-se imprescindível considerar a Convenção n. 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas e Minorias, mencionadas anteriormente. São orientações legais que determinam a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais toda vez que alguma política ou medida governamental ou privada venha a causar impactos sobre essas populações. Este tipo de consulta exige a participação coletiva para a tomada de decisões, que deve incluir percepções das populações afetadas acerca dos impactos observados sobre elas mesmas e seus espaços de ocupação tradicional. Como ferramenta de consulta, costumeiramente são utilizadas audiências, mapeamentos, pesquisas etnográficas, registros audiovisuais etc., que ampliam



o debate e a troca de informações entre as partes envolvidas para que possam alcançar algum consenso. No entanto, o que pode parecer ser idealmente simples, no mundo real é algo mais complexo do que muitas pessoas imaginam em um primeiro momento, principalmente quando elas não entendem o idioma cultural de comunidades étnicas afetadas por empreendimentos dos mais diversos, como verificado nos processos de licenciamento ambiental. A própria legislação relativa ao licenciamento ambiental, por sua vez, tem sofrido reveses, como verificado em 2021 a partir da iniciativa de propostas apreciadas por parlamentares no Congresso Nacional.

Nesse sentido, importa salientar que o GT “Povos Indígenas e Tradicionais, Planejamento e Gestão Territorial”, realizado durante o XI Seminário de Pesquisa em Planejamento e Gestão Territorial, contou com a participação de profissionais vinculados a diferentes campos do conhecimento científico, inclusive de indígenas pesquisadoras/es. Os trabalhos apresentados durante o evento tratam, sobremaneira, da situação de vulnerabilidade observada em terras indígenas e quilombolas, bem como da necessidade de planejamento e gestão territorial para atendimento à saúde e outras demandas dos povos originários.

Na ocasião, alguns trabalhos analisaram especificamente a primeira onda da pandemia de covid-19 verificada no país em 2020. Este tipo de reflexão, pautada em experiências extramuros, demonstra o quão profícuo é quando pesquisadoras/es e movimentos etnicossociais conseguem trabalhar juntos na concatenação de ações voltadas ao enfrentamento de adversidades que assolam toda a população nacional, incluindo aquelas que enfrentam situações históricas marcadas por diversas formas de vulnerabilidade e violação de direitos.

Outras reflexões, igualmente feitas na ocasião, tratam da sobreposição de unidades de conservação em relação a terras tradicionalmente ocupadas na região Sul. Trata-se de discussões em torno de um estudo de caso que se assemelha a outras situações verificadas no país, como é o caso do parque Nacional do Pantanal Matogrossense, localizado no município mato-grossen-

se de Poconé, criado e implantando entre fins dos anos 1970 e meados da década de 1980, que incide integralmente sobre parte do território historicamente conhecido para o povo Guató<sup>2</sup>.

O próprio indigenismo estatal também esteve presente nas discussões, inclusive por meio de debates sobre as ações de agentes do Estado na articulação e consulta às comunidades indígenas para o planejamento participativo em ações oficiais.

Nota-se, com efeito, que os trabalhos apresentados nesta publicação coletiva possuem qualidade científica e relevância social para os povos originários e as comunidades tradicionais no Brasil. Nos debates após a apresentação das comunicações foram indicadas algumas soluções para certos problemas percebidos durante os trabalhos de campo. Exemplo disso é o uso da Portaria n. 375, de 19 de setembro de 2018, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que institui a Política de Patrimônio Cultural Material, que rege no Art. 2º “as ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da PPCM devem ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios: II. Princípio da Indissociabilidade. Não deve haver separação entre os bens culturais materiais patrimonializados e as comunidades que os tem como referência.”<sup>3</sup> Com este regramento, o IPHAN (2018, 2019) deve se pautar pela defesa da presença de comunidades étnicas junto ao estudo e gestão de bens culturais associados a espaços tradicionalmente ocupados. Esta medida vale para muitas comuni-

---

2 O PARNA Pantanal, apelidado por servidores do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio) de “parque Nacional do MaGUATÓgrossense”, foi criado e implantado durante o regime militar, entre a década de 1970 e meados dos anos de 1980, e sua extensão incide integralmente dentro do território historicamente conhecido para os Guató. Na primeira metade do século XX, a área que deu origem ao parque havia sido transformada na Fazenda Caracará, propriedade de João Borges, onde houve a criação extensiva de bovinos até 1974, ano marcado na memória da população local por uma grande cheia que mudou a configuração de parte significativa da planície de inundação.

3 IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Portaria N. 375, de 19 de setembro de 2018*. Brasília, IPHAN, 2018. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI\\_IPHAN%20-%200732090.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI_IPHAN%20-%200732090.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

dades que desejam ter acesso a seus bens materiais e imateriais e a acesso à totalidade da extensão de seus territórios.

Outra discussão que surgiu durante o encontro foi o uso da fractalidade como ferramenta para a não exclusão das diferentes racionalidades de planejamento e objetivos diversos, que pode ser utilizada como percepções complementares e não concorrentes entre si. Significa dizer que o uso da ideia de redes de relações sociais não necessariamente seria divergente em relação à mencionada ferramenta, haja vista que ambas podem ser complementares, sendo esta alteração meramente escalar. Dito isto, um ponto ou linha pode ser percebido e utilizado em mapeamentos e planejamento como uma relação mais aproximada do território analisado, que se une a outros pontos e linhas, formando redes e malhas. À medida que acontece o afastamento, surgem formas que podem ser relacionadas a organismos naturais na linguagem biológica, como os rizomas, ou ferramentas conceituais da física, como o torus. Nessa lógica, nada se perde, tudo se percebe conforme a perspectiva adotada.

Enfim, espera-se que a publicação deste livro possa contribuir para divulgação de novas experiências e saberes acerca das relações entre povos Indígenas e comunidades tradicionais e o planejamento e gestão territorial.

## REFERÊNCIAS

EREMITES DE OLIVEIRA, J.; PEREIRA, L. M. Do ‘largão’ da terra ‘voluta’ à estreiteza da terra vendida: reflexões sobre territórios e comunidades quilombolas no norte de Mato Grosso do Sul. **Bol Mus Para Emílio Goeldi Cienc Hum**, Belém, v. 15, n. 3, p.1-22, 2020.

FRIEDMANN, J. R. P. **Introdução ao planejamento regional – com referência especial à região amazônica**. Rio de Janeiro: FGV, 1960.

GICO JÚNIOR, I. T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 160, 2013.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria N. 375, de 19 de setembro de 2018**. Brasília: IPHAN, 2018. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI\\_IPHAN%20-%200732090.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI_IPHAN%20-%200732090.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Política do Patrimônio Cultural Material**. Brasília: IPHAN, 2019. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao\\_politica\\_do\\_patrimonio.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica, razão e emoção**. 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Edusp: 2006.