



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT

ANANDA MEINBERG BEVACQUA

ENTRE FRATURAS E CONFLUÊNCIAS: EPISTEMOLOGIAS DO TERRITÓRIO EM
DISPUTAS NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS E TERRITORIAIS BRASILEIRAS

SEROPOPÉDICA
2026





ANANDA MEINBERG BEVACQUA

ENTRE FRATURAS E CONFLUÊNCIAS: EPISTEMOLOGIAS DO TERRITÓRIO EM
DISPUTAS NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS E TERRITORIAIS BRASILEIRAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração: Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Ana Paula Dias Turetta

Com pérolas e penas aprendi a continuar.

Dedico àqueles que encantam e sabem
permanecer.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B571e Bevacqua, Ananda Meinberg, 1988-
Entre fraturas e confluências: epistemologias do
território em disputas nas políticas ambientais e
territoriais brasileiras / Ananda Meinberg Bevacqua. -
Seropédica, 2026.
145 f.

Orientadora: Ana Paula Dias Turetta.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas,
2026.

1. Povos e comunidades tradicionais. 2.
Planejamento territorial e ambiental. 3. Políticas
públicas ambientais. I. Turetta, Ana Paula Dias,
1975-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Territorial e Políticas Públicas III. Título.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**



TERMO Nº 497 / 2026 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.035517/2026-90

Seropédica-RJ, 30 de julho de 2026.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

ANANDA MEINBERG BEVACQUA

**Entre Fraturas e Confluências: Epistemologias de Território em Disputa nas Políticas
Ambientais e Territoriais Brasileiras**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Dissertação aprovada em 02 de junho de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

**ANA PAULA DIAS TURETTA. Dr.^a EMBRAPA
(Orientadora, Presidente da Banca)**

CECILIA MARIA DE MORAIS MACHADO ANGILELI. Dr.^a UNILA

EMERSON FERREIRA GUERRA. Dr. UFRRJ

(Assinado digitalmente em 04/08/2026 21:39)

**EMERSON FERREIRA GUERRA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeGEOIM (12.28.01.00.00.87)
Matrícula: 1854118**

(Assinado digitalmente em 03/08/2026 13:27)

**ANA PAULA DIAS TURETTA
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 028.737.187-57**

(Assinado digitalmente em 05/08/2026 15:13)

**CECILIA MARIA DE MORAIS MACHADO ANGILELI
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 173.713.638-41**

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **497**, ano: **2026**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **30/07/2026** e o código de verificação: **b985892bfb**

AGRADECIMENTOS

Ser atravessada pelo sentimento da gratidão é tal qual “Deus” em expansão. No caminho, ousadia e coragem dessa dissertação, encontrei muitos desafios. Para cada um, dez motivos para agradecer. Na arte em que se firma os pés no chão e se reconhecem os passos dados e abraços confortantes, agradecer é relembrar que anda lado a lado, mesmo que “por caminhos diferentes”. Agradeço ao plano espiritual, meus guardiões, Ogum, Oxum e Oxumaré, que em campos visíveis e invisíveis, direcionam, acalmam e fortalecem meu orí. Agradeço a ancestralidade, os que vieram antes de mim, que abriram caminho e aos que virão e darão seguimento aos encantamentos necessários. À minha mãe Tereza Cristina, pela oportunidade de estar viva, por me apresentar ao invisível, pelo carinho e incentivo incondicional, agradeço. A Nina Pedrosa, padrastra querida que provoca a pesquisadora que mora em mim em todos os nossos dias. Aos povos Indígenas Krahô, Huni-Kuin, Kayapó, Yanomami e Guarani-Kaiowá que, em diferentes momentos de minha trajetória, me receberam e me ensinaram sobre suas práticas, percepções e linguagens. Que me pintaram, me permitiram estar em roda e escutar seus cantos e a festejar a vida através de perspectivas antes não conhecidas por mim. Agradeço a todos as pessoas que me receberam em suas moradas, com os sotaques e temperos e que me inspiram, a cada nova jornada, pelos travessões Brasil adentro. Para escrever essa dissertação tive que rememorar muitos dos passos e me ancorar em todos aqueles que me fizeram refletir sobre as dores e outros mundos possíveis. Agradeço a montanha encantada que me concebe a magia de existir. Agradeço as ervas medicinais, que me banham desde que nasci e me banharam ao longo da jornada, purificando e cuidando do meu corpo confuso. Agradeço as amigas, principalmente mulheres, mas também homens, que dia após dia me ensinam sobre persistência, resiliência, e sobre a potência de sermos juntos. Paloma, Paulinha, Leticia, Daniel, Tai, Laurine, Tigu, Nina Lys e Marina(s) Aline, Helena, sou muita grata pela oportunidade de aprender com vocês. Agradeço o Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina da Fiocruz que aguçou minha discussão e me fez retornar ao debate político. Agradeço aos professores e mestres do saber que com tanta generosidade me trouxeram até aqui. Agradeço a minha orientadora Ana Paula Turetta, pela paciência, ao programa de pós-graduação que me recebeu e aos meus colegas de turma pelo suporte nesta árdua trajetória do mundo acadêmico. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

“A vida atravessa tudo. Atravessa uma pedra, a camada de ozônio, geleiras. A vida vai dos oceanos para a terra firme, atravessa de norte a sul, como uma brisa, em todas as direções. A vida é esse atravessamento do organismo vivo planeta, numa dimensão imaterial.”

Ailton Krenak

RESUMO

BEVACQUA, Ananda Meinberg. **Entre Fraturas e Confluências**: Epistemologias do Território em Disputas nas Políticas Ambientais e Territoriais Brasileiras. 2026. 145p. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas - Instituto de Ciências Sociais Aplicada, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2026

A presente dissertação se propõe a discutir a problemática da continuidade da visão fragmentada sociedade e natureza e a invisibilidade dos territórios tradicionais operante nas políticas públicas de planejamento territorial e ambientais. Para além da discussão da falta de coordenação política interinstitucional, investiga-se a continuidade da dupla fratura ambiental e colonial expressa na legislação estatal e a perpetuação de genocídios epistemológicos coloniais atrelados a força desenvolvimentista. Assim, este estudo tem como objetivo geral investigar como as diversas concepções de território influenciaram, historicamente, a elaboração e a implementação das políticas de planejamento territorial e ambientais no Brasil. Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, exploratória, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e consulta a plataformas participativas de mapeamento territorial. A pesquisa se estrutura em cinco eixos analíticos: i) a discussão conceitual sobre território, a partir de múltiplas racionalidades — econômica, ambiental e sociocultural — e das perspectivas de autores clássicos, instituições e cosmologias de povos indígenas e quilombolas; ii) o levantamento histórico dos marcos normativos e instrumentos de gestão territorial e ambiental, do período colonial à Constituição Federal de 1988 aos dispositivos contemporâneos evidenciando as permanências de um modelo concentrador e excludente; iii) a análise do processo de reconhecimento institucional dos povos tradicionais e o uso de ferramentas de insurgência epistêmica, para confrontar a invisibilização territorial produzida pelo Estado; iv) a análise dos dispositivos legais voltados ao reconhecimento dos conhecimentos tradicionais e à proteção dos territórios tradicionais; e v) a investigação dos desafios para a integração das territorialidades tradicionais nos instrumentos de ordenamento territorial. Dentre os resultados, foi evidenciada a persistência de racionalidades que omitem os territórios tradicionais e marginalizam povos e comunidades tradicionais, além da falha estrutural decorrente da fragmentação institucional entre as esferas federal, estadual e municipal na gestão do solo. A dissertação conclui que o planejamento territorial brasileiro permanece marcado por disputas epistemológicas e políticas, reproduzindo exclusões históricas e conflitos socioambientais. Como contribuição, discute-se a necessidade de remodelar as políticas públicas a partir da incorporação metodológica dos saberes tradicionais, do fortalecimento da participação social e da integração de instrumentos participativos de mapeamento aos sistemas oficiais do Estado, visando à construção de políticas territoriais plurais, democráticas e comprometidas com a justiça socioambiental e a defesa da vida em sua diversidade.

Palavras-Chave: territórios tradicionais; planejamento territorial; Dupla fratura ambiental e colonial; justiça socioambiental; bem-viver.

ABSTRACT

BEVACQUA, Ananda Meinberg. **Between Fractures and Confluences: Epistemologies of Territory in Disputes in Brazilian Environmental and Territorial Policies.** 2026. 145p. Master's Dissertation in Territorial Development and Public Policies - Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, 2026

This dissertation aims to examine the issue of the persistence of a fragmented view of society and nature, and the invisibility of traditional territories within public policies on spatial planning and the environment. Beyond the discussion of the lack of inter-institutional political coordination, the study investigates the persistence of the dual environmental and colonial fracture expressed in state legislation and the perpetuation of colonial epistemological genocides linked to developmentalist forces. Thus, the overall objective of this study is to investigate how various conceptions of territory have historically influenced the formulation and implementation of territorial and environmental planning policies in Brazil. Methodologically, the study adopts a qualitative, exploratory approach, grounded in a literature review, documentary analysis and consultation of participatory territorial mapping platforms. The research is structured around five analytical axes: i) the conceptual discussion of territory, based on multiple rationalities — economic, environmental and sociocultural — and the perspectives of classical authors, institutions and the cosmologies of indigenous and quilombola peoples; ii) a historical survey of regulatory frameworks and instruments for territorial and environmental management, from the colonial period through the 1988 Federal Constitution to contemporary provisions, highlighting the persistence of a centralising and exclusionary model; iii) an analysis of the process of institutional recognition of traditional peoples and the use of tools of epistemic insurgency to challenge the territorial invisibility produced by the State; iv) an analysis of the legal mechanisms aimed at recognising traditional knowledge and protecting traditional territories; and v) an investigation into the challenges involved in integrating traditional territorialities into spatial planning instruments. Among the findings, the persistence of rationalities that omit traditional territories and marginalise traditional peoples and communities was highlighted, alongside the structural failure resulting from institutional fragmentation between the federal, state and municipal levels in land management. The dissertation concludes that Brazilian territorial planning remains marked by epistemological and political disputes, reproducing historical exclusions and socio-environmental conflicts. As a contribution, the thesis argues for the need to reshape public policies through the methodological incorporation of traditional knowledge, the strengthening of social participation, and the integration of participatory mapping tools into official state systems, with a view to constructing pluralistic, democratic territorial policies committed to socio-environmental justice and the defence of life in all its diversity.

Keywords: traditional territories; spatial planning; the dual environmental and colonial fracture; socio-environmental justice; good living.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema da metodologia utilizada para desenvolvimento da pesquisa.	26
Figura 2 – Resumo comparativo sobre o confronto epistêmico que versa o conceito Território.	37
Figura 3 - Quantidade de áreas destinadas a UCs federais no Brasil ao longo do tempo.	55
Figura 4 - Valores destinados a compensação ambiental de licenciamento ambiental Federal.	59
Figura 5 - Infográfico da trajetória legislativa brasileira e seus impactos socioambientais.	62
Figura 6 - Imagem das comunidades mapeadas na Plataforma “Tô no Mapa”.	77
Figura 7 - Número de comunidades cadastradas na plataforma Tô no Mapa por bioma brasileiro.	78
Figura 8 - Imagem com a densidade de comunidades identificadas por município através de referências bibliográficas pela Plataforma Povoada.	79
Figura 9 - (A) Mapa com a Localização de Comunidades Tradicionais Caiçaras, Indígenas e Quilombolas identificadas pelo Projeto Povos I. (B) Mapa do Mapeamento do Microterritório de Norte de Paraty, Povos I.	80
Figura 10 - Comparativo de territórios titulados em diferentes gestões do governo, percebemos que a diferença no avanço, embora menor no governo Bolsonaro.	86
Figura 11 - Dispositivos Federais para demarcação de territórios tradicionais de Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e agricultoras familiares.	97
Figura 12. Percentual dos Estados brasileiros que normatizaram o direito dos PCTs à regularização.	98
Figura 13 Territórios de fundos e fechos de pasto regularizados pelo Estado da Bahia	100
Figura 14 - Iniciativas de ZEE concluídas no Brasil em 2022.	105
Figura 15 - Desenho esquemático dos instrumentos que indicem sobre o território.	112
Figura 16. Linha do tempo políticas públicas planejamento e ordenamento territorial e ambiental e instrumentos de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais .	115
Figura 17. Desenho esquemático das principais discussões e resultados da pesquisa.	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Concepções e racionalidades de território na administração pública brasileira	34
Tabela 2 Transformações ocorridas na composição da CNPCT desde sua criação em 2004 até 2023.	72
Tabela 3 Síntese dos principais instrumentos legais, seus conteúdos centrais e impactos sobre territórios tradicionais e atores em disputa.	140
Tabela 4 Dispositivos Federais para regularização de territórios tradicionais de Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e agricultoras familiares	142

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

APA	Área de Proteção Ambiental
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CCDRU	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGEN	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CGFLOP	Comissão de Gestão de Florestas Públicas
CMMAD	Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONABIO	Comissão Nacional de Biodiversidade
CONAFLOP	Comissão Nacional de Florestas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPCT	Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISA	Instituto Socioambiental
FLONA	Floresta Nacional
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GPI	Grandes Projetos de Investimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social

MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima
MPF	Ministério Público Federal
OGMs	Organismos Geneticamente Modificados
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAE	Projetos Agroextrativistas
PCTs	Povos e Comunidades Tradicionais
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIN	Programa de Integração Nacional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais
PNDTS	Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNDH-3	Programa Nacional de Direitos Humanos
PPGDT	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
RCA/PCA	Relatório/ Plano de Controle Ambiental
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
RESEX	Reserva Extrativista
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPI	Serviço de Proteção ao Índios
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNEP	United Nations Environment Programme
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
2 CAPÍTULO 1: Território como ponto de partida.....	28
2.1. Concepções e fraturas epistêmicas	29
2.2. As Múltiplas Perspectivas de Território nas Políticas Públicas Brasileiras	31
3.1. CAPÍTULO 2: A Dupla Fratura Colonial e Ambiental Prescrita na Política Territorial Brasileira	39
3.1. Da Colonização à Constituição de 1988.....	40
3.2. A legislação ambiental e territorial brasileira a partir de 1988	50
4.1. CAPÍTULO 3: Territórios Tradicionais, o Reconhecimento Identitário e Confluências Contra Coloniais para o Direito Territorial	64
4.1. Território, identidade e o pluralismo jurídico.	65
4.2. Povos e Comunidades Tradicionais marcos constitucionais e normativos	66
4.3. Colonialidade, invisibilização territorial e disputas no ordenamento estatal	68
4.4. O Avanço contra colonial através da CNPCT:	69
4.5. Reflorestando a Política Pública Nacional	73
4.6. Mapeamento participativo e a autodeclaração como ferramenta de luta.....	74
4.7. A Plataforma Territórios Tradicionais	75
4.8. Tô no Mapa	76
4.9. Plataforma Povoado	78
4.10. Plataforma Povos	79
5 CAPÍTULO 4: Instrumentos Jurídicos de Regularização Fundiária de Povos e Comunidades Tradicionais.....	82
5.1. A Situação Normativa das Territorialidades	83
5.2. Titulação Definitiva de Terras Indígenas e de Quilombos	83
5.3. Unidades de Conservação de Uso Sustentável (RESEX e RDS) e os Territórios Tradicionais.....	86
5.4. O Projeto Agroextrativista (PAE).....	89
5.5. Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)	91
5.5. Termos de Compromisso	93
5.6. Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS.....	94
5.7. Instrumentos e iniciativas a nível estadual.....	98
6. CAPÍTULO 5: O Planejamento Territorial no Brasil e o Desafio da Integração dos Territórios Tradicionais.....	103
6.1. O Planejamento Territorial no Brasil.....	104
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
Anexo 1. Tabelas sínteses	140
Anexo 2. - Carta das organizações representativas dos Povos e Comunidades Tradicionais no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais ao Governo Federal	145

1. INTRODUÇÃO

O colapso socioambiental experienciado pela sociedade moderna é resultado de escolhas políticas, epistemológicas e cosmológicas de um modo de existir na Terra. A disjunção sociedade e natureza e a decorrente superexploração dos *recursos*, corpos e *territórios*, tem como resultado a poluição e a escassez, a fome, genocídios e o aquecimento global. A ideia de desenvolvimento como progresso rompe sucessivamente com a visão holística e a relação homem/natureza e, opera com sua (neo)colonialidade na regulação dos recursos, dos corpos e dos territórios, abastecendo o corpo teórico e metodológico das políticas ambientais, territoriais e de planejamento nacional.

O “antropoceno” ou Era do Humano, conceito cunhado pelo pesquisador Paul Crutzen nos anos 2000 (Danowski; Castro, 2014), ao mesmo tempo que desloca a humanidade para o centro de uma classificação geológica, como agente de transformação do tempo e da biosfera, encolhe o espaço discursivo necessário ao questionamento de qual humanidade provoca o colapso socioambiental. Isso é, a estrutura moderno-colonial-patriarcal que generaliza a sociedade e oferece um argumento tecnocientífico para a não responsabilização correta da transformação planetária em curso. Em contrapartida, o “Capitaloceno”, usado por cientistas como crítica ao Antropoceno, considera a ação humana perpassada por relações políticas e econômicas de poder e desigualdades no contexto do capitalismo global. Assim, o termo “capitaloceno”, também conhecido como “era do capital ou a era do capitalismo”, tensiona a ecologia-mundo de poder, capital e natureza que vem sendo reproduzida (Danowski; Castro, 2014; Moore, 2022; Lowande, 2023).

Os impactos da crise climática são imediatos e podem ser irreversíveis a sociedade (Lubchenco, 2012; Cook, 2013; Oreskes, 2004; Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021; United Nations Environment Programme, 2023). Esses impactos afetam de modo desigual as comunidades humanas. Impondo novos desafios e vulnerabilidades em processos de Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização (Haesbaert, 2004) de grupos sociais. Em a Queda do Céu, Davi Kopenawa e Bruce Albert (2015) revelam o *conceito* de *Hutukara* – a paixão desmedida do “homem branco” pela mercadoria e, denuncia, o que a sociedade científica moderna hoje conclui e se alarma: Múltiplos “limites planetários” estão sendo excedidos — ou logo serão (IPCC, 2021, Stephens, 2023).

Embora reconheça-se a urgência de se pensar e mudar os sistemas socioeconômicos vigentes e seu impacto negativo nos sistemas socioambientais, os núcleos conceituais que estruturam a sociedade moderna, assim como as agendas políticas, seguem a reproduzir devastação social e ambiental, em nome da modernização, do progresso e do desenvolvimento.

As causas são históricas e políticas, e resultado das relações estabelecidas e reproduzidas entre as “humanidades” e a “natureza” em um modo de pensar, estruturar e reproduzir o conhecimento colonial/patriarcal e capitalista.

Reportada como fratura metabólica por Marx, e mais recentemente como dupla fratura colonial e ambiental por Ferdinand (2022), essa relação de poder e dominação sobre as pessoas e os territórios reforça diariamente a racionalidade da disjunção sociedade natureza. Com a lupa nos países e áreas “*periféricas*” – ou “periferizadas”, o discurso hegemônico incorporado às políticas de planejamento territorial, seguem o curso (neo)colonialista na perpetuação de um modelo excludente e predatório que, em continuum, ignora as particularidades sociais e ambientais de cada localidade e homogeneíza ambientes e culturas.

Eu, como mulher pesquisadora, desde nova fui atravessada por reflexões e revoltas decorrentes da devastação da Terra/ Gaia e da minha própria corpa (Cardoso, 2023). O estudo da biologia chegou até mim em uma ânsia de não me afastar de uma conexão que me sustentava, como Terra. Crescida no interior, cuidada por benzedeiros na base de chás, a minha própria desterritorialização, campo-cidade, me provocou. Não a organização urbana em si, mas os muros e os medos estabelecidos, em como as relações estabelecidas detinham mais medo do que integração à vida – isso é, a disjunção homem e natureza sempre estiveram presentes em minhas inquietações. Com o tempo e o trilhar profissional, vi que esse distanciamento não se detinha aos centros urbanos, reproduzindo-se politicamente e imposto por um modelo econômico e sociocultural. Ao longo da construção desta dissertação percebi que, para questionar o distanciamento homem – natureza e a construção e reprodução colonial da sociedade moderna, seria preciso também descolonizar o meu próprio pensamento, criado na era e na sociedade do desenvolvimento.

Em minhas vivências profissionais, estive de norte a sul do país na escuta de diferentes povos e comunidades tradicionais impactadas pelo modelo desenvolvimentista. Sendo por linhas de transmissão de energia que cruzaram as áreas férteis para plantio na Resex Verde Para Sempre – no Pará, e gerando insegurança alimentar para as comunidades que mesmo impactadas pelo empreendimento, continuam sem acesso a rede de energia elétrica. Ou também em inventários etnobotânicos no Mato Grosso do Sul, onde os indígenas Guarani-Kaiowá sustentam pequenas ilhas de biodiversidade em meio a grandes monoculturas.

Como diferenciar corpo território em mim quando em uno *sou*, mas de uno *não* escrevo essa história? A disjunção corpo território me atravessou. Em meio a isso, eu trabalhando, buscando nas brechas da fragmentação política e institucional do Estado. A dualidade homem natureza imposta existe em mim a depender da racionalidade da comunidade a qual me

relaciono. A fragmentação política institucional me atravessou e por isso elegi atravessar a lógica da sociedade que me compõe, e eu componho, em uma pesquisa.

Voltemos a disjunção sociedade e natureza e a decorrente superexploração corpo-território. É essencial perceber que o aquecimento global e suas derivadas transformações fisiológicas no ecossistema terrestre está longe de ser um fenômeno físico ou ambiental. Pensá-lo assim descola-o de suas raízes estruturais. É fundamental discutir e pautá-lo como o reflexo de um modo de produção (Capitalista) e reprodução social (Colonial-Patriarcal). Isso é, da forma de como a sociedade moderna estabelece sua relação com a Terra, com o tempo e as expressões de sociedades.

E, embora os dados da comunidade científica sejam alarmantes, é necessário evidenciar as lutas, epistemológicas e políticas, que estão em curso para se pensar na reversão desse cenário. Afinal, a cosmovisão de diferentes grupos sociais não separa homem e natureza, e assim não compactuam com o modo de vida exploratório economicista que vem sendo imposto pela sociedade moderna global (Acosta, 2016; Krenak, 2017; Vera, 2022). O Bem Viver, por exemplo, é parte da cosmologia e do modo de vida ameríndia (Acosta, 2016; Gudynas, 2011). Nesse sentido, o *suma qamaña*¹ (*Buen-vivir*) foi integrado como fundamento da refundação do Estado tornando-se um princípio jurídico central do constitucionalismo boliviano de 2009 (Eidelwein et. al., 2020). Em contrapartida no Brasil, o *Nhanderekó*, o Bem-viver Guarani (Gallo, et al, 2024), dia após dia é ameaçado pela expansão do agronegócio e a privatização das terras no Brasil.

A partir da visão multidimensional da vida, o Bem Viver, o *Nhanderekó* e o *suma qamaña* são cosmo percepções que tem como fundamento basilar a harmonia da convivência humana com a terra para além de um conceito racional, englobando aspectos espirituais e territorialidades fundamentadas em perspectivas culturais que valorizam e respeitam as diversidades bio-eco-socio-lógicas. Além disso, de acordo com o estudo de Miranda et al. (2025), o Bem-Viver “*valoriza a gestão participativa, fundamentada em princípios éticos, e promove um meio inclusivo, sustentável, democrático e economicamente viável, voltado para a redução das desigualdades sociais, culturais e econômicas.*”

Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais (PCT's) e rurais no Brasil acumulam um histórico de lutas contra o modelo desenvolvimentista e a sobre-exploração da relação *homem natureza*, dos recursos e territórios. Essa luta por direitos epistêmicos (Mignolo, 2008) e pela

¹ Língua Aymara

manutenção do Bem-Viver já completou cinco séculos no Brasil e ganha força e visibilidade com o aumento da participação social na construção de políticas públicas, coalizão entre diferentes grupos e a representatividade na política. Esses grupos pautam a permanência em seus territórios, o reconhecimento de seus saberes e a continuidade de suas práticas e modos de vida. São populações que através de suas cosmologias de mundo protagonizam o uso e manejo sustentável dos recursos, detendo conhecimentos integrados à biodiversidade e ao território os quais são parte (Rodrigues et al., 2011, Diegues, 2000).

No entanto, mesmo que os territórios e os conhecimentos tradicionais estejam reconhecidos na Constituição Federal (CF) de 1988 e, posteriormente, na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto no. 6.040 de 2007) e na Lei da Biodiversidade (Lei nº 13.123/2015), “boa parte dessas comunidades e territórios seguem invisibilizados, silenciados por interesses e pressões econômicas, fundiárias, processos de discriminação e exclusão social” (Costa Filho & Mendes, 2013, p. 8) e, principalmente, por pautarem outras formas de organização social e relação com a Terra (Bonin, 2015; Acosta, 2016; Gallo et. al, 2024). Estima-se que a povos e comunidades tradicionais estejam em aproximadamente 25% do território brasileiro, cerca de 4,5 milhões de pessoas (NAPRA, 2019). Populações que vem sendo racializadas e marginalizadas pelo Estado, que, com sua política de identidade, “limita-se a *oferecer* liberdade e impedir que *exerçam suas liberdades*” (Mignolo, 2008).

Segundo Lima, D e Pozzobon (2005) "populações tradicionais incorporaram a marca ecológica às suas identidades políticas como estratégia para legitimar novas e antigas reivindicações sociais". Ainda sim, as políticas ambientais nacionais desconsideram as territorialidades e epistemologias de povos e comunidades tradicionais (Anaya; Bronz; Magalhães, 2024). Escobar (2015) argumenta que as lutas travadas por essas comunidades “*constituem defesas de mundos (...) e conformam uma proposta de vanguarda perante a crise ecológica e social*”. No entanto, a política de identidade que marca nossa história colonial não foi e não é capaz de compreender a pluralidade de mundos que compõe o território *carimbado* como Brasil. Nesse sentido, como dar visibilidade e centralidade política a epistemologias que promovam vida ao invés de devastação sobre *Pindorama*? Mignolo (2008) aborda a desobediência epistêmica e propõe o avanço da identidade na política em contraponto/substituição à política de identidade que marca nossa conjuntura política como uma opção decolonial para romper a lógica da colonialidade e alavancar as fraturas epistêmicas e o promover a interculturalidade em sistemas de coexistência.

Após anos trabalhando como bióloga e para comunidades indígenas e outras populações tradicionais, em interface com órgãos ambientais e grandes empreendimentos de desenvolvimento nacional, experienciei a hierarquia entre os setores e as disputas envolvidas na construção políticas públicas e na tomada de decisão.

A presente pesquisa inicia-se na investigação da disjunção sociedade e natureza e seu reflexo na construção das políticas ambientais e territoriais no Brasil. Assim, este estudo tem como objetivo geral investigar como as diversas concepções de território influenciaram, historicamente, a elaboração e a implementação das políticas de planejamento territorial e ambientais no Brasil. Como objetivos específicos: Conceitualizar territórios e contextualizar reivindicação por territórios tradicionais no Brasil; Traçar o percurso histórico das legislações e dos instrumentos de planejamento territorial, evidenciando como eles refletem os interesses de elites dominantes e os conflitos de uso; Apresentar os desafios para a efetivação de políticas de base territorial que conciliem a preservação ambiental, a justiça social e o reconhecimento dos modos tradicionais de ocupação e manejo dos territórios; e aprofundar o debate sobre os instrumentos de reconhecimento dos territórios tradicionais, assim como debater utilização desta categoria em instrumentos de planejamento e ordenamento territorial.

Para isso, é realizado um levantamento histórico da construção destas políticas. Com isso, pretende-se aprofundar no debate de como a dupla fratura colonial e ambiental (Ferdinand, 2022) está imbuída nas políticas públicas nacionais e pressiona os territórios e o Bem-Viver de Povos e Comunidades Tradicionais. Além disso, são apresentados os instrumentos de reconhecimento dos conhecimentos e defesa dos territórios tradicionais.

Assumindo que partimos do ponto errado — um país fraudado em sua própria construção, com um Estado arquitetado para defender os mais fortes e sustentar modos de produção referenciados nas elites dominantes —, é preciso reconhecer que, mesmo após mais de 500 anos, o Brasil insiste em negar sua pluralidade. Não somos uma só nação, mas muitas, compostas por diferentes povos, histórias e formas de se relacionar com a terra e com a vida. Diante disso, torna-se urgente buscar a confluência do que de fato compõe este território, como caminho para promover formas mais saudáveis e justas de existência.

Enquanto corpo-território (Cabnal, 2015) Brasil — de terras profundas e sabores maduros —, nosso (re)existir não pode continuar pautado pelas necessidades necrocolonialistas que historicamente nos atravessaram. Para romper com essa lógica de morte e silenciamento, é necessário imaginar e construir horizontes, integrando territorialidades, que reconheçam as diferenças, respeitem os saberes ancestrais e cultivem modos de vida enraizados na diversidade que nos constitui. A autora Ana Lúcia da Silva (2021) reforça que, mesmo com o

reconhecimento legal, os saberes e práticas dos PCTS permanecem marginalizados nas políticas públicas. A autora defende que a incorporação dos saberes tradicionais deve ser metodológica e não apenas simbólica, constituindo uma forma de “remodelagem das políticas públicas” a partir das epistemologias do território. Essa perspectiva aponta para a necessidade de ir além da proteção legal e considerar a diversidade de modos de vida como elemento estruturante da política ambiental e territorial.

Assim, tendo como prisma *o território* e como alvo a exaltação do *Bem-Viver* (Acosta, 2016), afinal, o território sustenta o bem-viver, a discussão a seguir é elaborada com o propósito de debater os desafios e oportunidades para reconhecer o protagonismo dos sujeitos produtores de territorialidades saudáveis e sustentáveis (Machado et al., 2017), como os territórios tradicionais, nos instrumentos de planejamento territorial.

É importante ressaltar que além das políticas nacionais, a Convenção da Diversidade Biológica – CDB, promulgada pelo Brasil em 1998, e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em vigor no Brasil desde 2004, reconhecem a importância de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais e rurais para a produção de biodiversidade e como referência de uso sustentável dos recursos naturais. No entanto, essas populações vêm sendo continuamente expulsas de seus territórios tradicionais, o que coloca em risco não só ecossistemas, mas também a manutenção de saberes e práticas fundamentais para a promoção de relações e epistemologias capazes de subsidiar novas escolhas políticas.

Diante dos desafios socioambientais experienciados pela humanidade, se faz necessários refletir sobre as perspectivas de mundo que expõe a humanidade ao colapso, assim como propor alternativas a partir de outras epistemologias. O planejamento territorial, como ferramenta metodológica e política, tem um papel importante no alinhamento dos diferentes setores sociais e na construção dos espaços-territórios. Nesse sentido, os instrumentos de planejamento, ao contrário de simples dispositivos técnicos, refletem projetos de mundo e carregam consigo as marcas de uma ecologia política que, no Brasil, está historicamente associada à exclusão, ao extrativismo e à colonialidade do poder (Diegues 2000, Quijano, 2005; Ferdinand, 2022).

Considerando a morosidade dos processos demarcatórios dos territórios que constituem as territorialidades de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) e os genocídios em curso que atingem esses grupos sociais, a presente dissertação justifica-se na necessidade de aprofundar o debate sobre as bases conceituais que sustentam a atual forma de pensar e planejar o território e o desenvolvimento nacional.

Dessa forma, a pesquisa visa contribuir para a ampliação do debate sobre os desafios e possibilidades na construção de processos políticos que derivem das diversidades territoriais,

isso é sejam constituídas a partir de epistemologias e práticas socio diversas, tais quais as múltiplas diversidades existentes no território Panorâmico. É, assim, um convite à imaginação política e a insurgência epistêmica diante dos múltiplos silenciamentos e apagamentos de territorialidades que não cabem na lógica do capital. Inspirada na obra *Ecologia Decolonial*, esse estudo não tem como pretensão – nem pernas, para solucionar o desafio que atravessamos. No entanto, como sugere Ferdinand (2022) a proposta é oportunizar pontes, reconhecer as fraturas e para então aproximá-las, no esperar de uma sociedade pluriversa e confluyente (Santos, 2023).

Para isso, considerando a influência da construção de “espaços-territórios” associado a disjunção “homem-natureza” e a necessidade de identificar e questionar o pensamento e prática colonial nas estruturas de poder, saber e na construção da legislação nacional, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa exploratória, fundamentada em revisão bibliográfica e documental.

A revisão bibliográfica incluiu autores centrais para a discussão de território, como Raffestin (1993), Milton Santos (1994), Haesbaert (2004), Foucault (2008), Krenak (2017), o conceito de bem-viver (Acosta, 2016) e de "dupla fratura ambiental e colonial" (Ferdinand, 2022), dentre outros.

A revisão documental analisou artigos científicos que abordam territórios tradicionais e a agenda política de povos e comunidades tradicionais, além dos marcos regulatórios ambientais e territoriais nacionais, e dados públicos sobre a regularização fundiária de territórios tradicionais.

Para traçar o panorama atual desses territórios, foram consultadas as plataformas e banco de dados disponibilizados por órgãos e instituições como Instituto Socioambiental (ISA), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), Ministério Público Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), dentre outros.

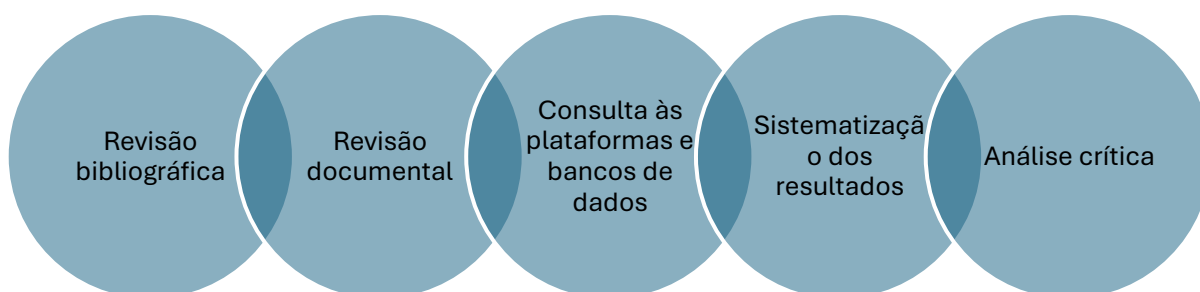
Através do método histórico o conteúdo foi sistematizado e a análise crítica se ancorou na metodologia do pensamento decolonial (Battestin; Dariva; Lima, 2023) tendo em vista refletir sobre a disputa entre as racionalidades que compõe o corpo político nacional, assim como a incidência de povos e comunidades tradicionais na construção da agenda pública.

A investigação sustenta-se em dois eixos principais de levantamento de dados: a análise documental longitudinal realizada através de um percurso histórico-normativo abrangendo desde o período colonial (Regimento do Pau-Brasil de 1605) até dispositivos recentes de 2025 (como a Portaria 1.498/2025 do MDA e o Plano Nacional de PCTs) que focalizou nos marcos

legais de gestão territorial, ambiental e fundiária; e, a revisão bibliográfica sobre os direitos lutas territoriais de povos e comunidades tradicionais, tendo em vista trazer exemplos e contextualizar a disputa por direitos fundiários no país e, foram consultados e confrontados os dados de mapas e registros oficiais (IBGE, INCRA, FUNAI) com informações de autodeclaração como a Plataforma Territórios Tradicionais, Tô no Mapa e Projeto Povos, tendo em vista fazer uma análise crítica da situação atual dos territórios tradicionais no país. Por fim, considerando as diretrizes estabelecidas pela com a portaria CNPq no 2664 de 6 de março de 2026, explicita-se o uso de ferramentas de inteligência artificial para a geração de imagem (Gemini) a partir de tabelas nas quais os dados foram compilados pela autora, para a revisão da formatação das referencias bibliográficas (ChatGPT)e para apoio da geração dos resumos de cada capítulo (ChatGPT).

O percurso metodológico pode ser observado na figura (1) abaixo.

Figura 1 – Esquema da metodologia utilizada para desenvolvimento da pesquisa.



Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO I

TERRITÓRIO COMO PONTO DE PARTIDA

2 CAPÍTULO 1: Território como ponto de partida

RESUMO

Este capítulo estabelece a base teórica e conceitual da dissertação. A análise é elaborada a partir da investigação de diferentes autores que conceituam Território. São estudados intelectuais e obras de diversos campos de conhecimento para, a partir desse retrato inicial, investigar-se como tais concepções influenciaram e estão contidas nas políticas públicas brasileiras. Dentre os resultados, identificou-se que território não é uma categoria fixa, mas sim uma construção fluida imbuída de relações de poder. Além disso, verificou-se confrontos entre as racionalidades. Enquanto a visão hegemônica reduziu território à mercadoria e propriedade privada, perspectivas contra hegemônicas de povos indígenas e comunidades tradicionais, reivindicam o território, "corpo-território", vivo, indissociável da cultura, espiritualidade e do princípio do Bem-Viver. No campo das políticas públicas, a pesquisa identifica a fragmentação na administração pública brasileira, que opera sob três racionalidades dominantes: a econômica, que trata o território como base física neutra para o desenvolvimento e grandes investimentos; a ambiental, frequentemente pautada por uma visão preservacionista excludente; e a sociocultural, que reconhece o território como espaço de identidade e reprodução coletiva. Os resultados demonstram a existência de uma disjunção epistemológica que promove zonas de tensão e que reforçam a invisibilidade de povos e comunidades tradicionais, uma vez que o planejamento estatal tecnocrático ignora a diversidade de territorialidades existentes no país. Dentre as conclusões, o capítulo identifica que as racionalidades de territórios nas políticas públicas ora se complementam ora se contradizem, dificultando a integração das políticas e o reconhecimento da complexidade territorial do Estado Nacional.

Palavras-chave: epistemologias de território; racionalidades em políticas públicas; povos e comunidades tradicionais; pluriverso; bem viver.

2.1. Concepções e fraturas epistêmicas

Discutir terra e território não é uma tarefa fácil, simples ou banal. Terra para cultivo ou dominação? Gaia (Junges, 2021), Pachamama (Eidelwein, 2020), Pindorama (Fonseca, 2025) ou delimitações geográficas de uma Nação? Discutir terra e território é nos embalar por epistemologias, que formulam e reproduzem mundos, a partir de seus referenciais de poder e sujeitos de vida, que imputam e se misturam de maneira multidimensional. O pluriverso do território, à luz do grupo social e político que o conceitualiza ou reivindica, assim como está à *serviço de*.

Como ponto de partida, nesta sessão apresenta-se uma breve discussão sobre as concepções que perpassam a noção de “*território*”, a fim de materializar e expor a visão dos múltiplos atores sociais que constroem ou planejam territórios. A intencionalidade é refletir sobre o aspecto conceitual-epistêmico de território através das perspectivas de diferentes estudiosos, instituições e grupos sociais e debater sobre os desafios existentes na elaboração de políticas baseadas nesta abordagem.

Segundo Haesbaert, (2005), a etimologia da palavra território está associada à organização jurídica-política da terra e significa “aterrorizar” para sua dominação. A partir da dupla conotação, material e simbólica, terra, como objeto de dominação e apropriação, está intrinsecamente ligada à forma de organização social do homem no planeta, em uma dada temporalidade em curso. Nesse sentido, o território se constitui como espaço socialmente produzido e transformado por relações políticas e econômicas (Santos, 1994) e como resultado das relações de poder e de apropriação do espaço (Raffestin, 1993).

Nesse sentido, a humanidade vem criando espaços-territórios em ritmos únicos, que a seu tempo e com suas práticas, funcionalizam e o manipulam, se inspiram e constroem identificação – aqui compreendida como territorialidades. Nesse sentido, os territórios não são estáticos (Escobar, 2015) e, como espaço construído, “espaço-processo”, ou um “espaço feito de território”, é dotado de sentido, múltiplo e complexo (Haesbaert, 2005).

No entanto, o sentido de dominação e apropriação, que segundo Haesbaert (2005), deveriam caminhar juntos e em multiplicidade, com o atravessamento da lógica capitalista hegemônica, que reorienta essa concepção a um aparato estatal-empresarial, o território multidimensional é pensado de maneira homogeneizante e assim “completamente transformado em mercadoria”, o reduzindo a propriedade. Alentejano (2025) discute que nas sociedades *sem classe*, a terra é um bem comum, usufruto coletivo, enquanto na sociedade *de classe* é objeto

de apropriação privada, “e isso se converte em fontes de conflitos e uma das principais razões da desigualdade social”. É interessante notar que a classificação de *sem classe*, impõe no inconsciente coletivo da sociedade dominante que a forma válida de se organizar a sociedade seria através de uma classe – aquela da propriedade privada e, que o uso compartilhado da terra/território seria uma forma de menor valor. A ser superada e abolida pela sociedade dominadora. E é sobre esse conflito epistemológico da visão de território que compreendo residir o desafio na implementação das políticas com o foco territorial.

No prisma da biologia e da ecologia, o território o espaço disputado por indivíduos ou grupos para garantir os recursos necessários à sua reprodução, e continuidade da espécie vegetal ou animal (Dawkins, 2017). Como objeto de análise é concebido como fator organizador das sociedades animais (Wilson, 2000) e ainda como unidade ecológica, onde as interações entre organismos e ambiente influenciam-se entre si, e consequentemente biodiversidade (Odum, 1971). Godoi (2014) discute que são nos estudos no campo da etnologia que emergem os primeiros debates utilizando do conceito “territorialidades”.

Escobar (2015) nos conta que para povos indígenas e quilombolas, territórios denota vida, alegria esperança e liberdade. Eu mesma pesquisando etnobotânica Huni-kuin em um dos questionários indagava aos mestres dos saberes sobre o significado de saúde e, o território com alimento farto foi o tom de resposta mais latente e reforça a amplitude do significado de território descrita pelo autor. Davi Kopenawa e Albert (2015) e Ailton Krenak (2017) defendem que o território não é apenas um espaço físico, mas um ser vivo interligado ao equilíbrio do mundo, e um espaço de cultura e de autodeterminação política (Baniwa, 2006).

Na luta contra colonial (Santos, 2023), terra e território representam o cerne da disputa contra o aparato estatal, que através de *Leis*, retirou e retira a terra na busca por *eliminar* o território do *Povo* (Borges, 2014). Segundo o autor, as definições do que é terra surge de contatos ou confrontos em uma postura eurocentrada de dominação e exclusão. Território é, portanto, símbolo em ato de resistência contra o colonialismo e o racismo basilar, já que sem terra e território não há autonomia das populações (Nascimento, 2016; Gaia, 2021; Ferreira; Felício, 2021).

No âmbito estatal, o território é frequentemente concebido como símbolo da nação em objeto de dominação, sendo compreendido, sobretudo, a partir de recortes geográficos e contornos jurídicos e administrativos. Essa perspectiva, predominante entre os agentes do Estado, enfatiza o território como espaço de soberania e exercício da autoridade pública, que varia conforme a correlação de forças políticas e as prioridades da agenda governamental. Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, autarquia do governo federal, por

exemplo, o território é uma construção social e política, que integra práticas e relações sociais para além dos limites administrativos, sendo fundamental na produção de dados para subsidiar políticas públicas.

Em contrapartida, Foucault (2008), argumenta que o território não é apenas um dado físico, mas também uma tecnologia de governo que expressa formas específicas de organização do poder e de controle sobre populações e espaços. Isso é, a dimensão política do território pode ser compreendida como uma rede de relações e de influência, que impactam e constroem os *territórios físicos*, mesmo que esses não estejam explicitamente interligados.

Por exemplo, a mudança na legislação ambiental no território político do congresso nacional, impacta e é reflexo da dinâmica de disputa territorial entre os diferentes setores sociais. Nesse caminho, o território de vida e existência de um dado grupo social passa a ser o território de investimento econômico – muitas vezes estrangeiro, que ainda influencia politicamente as decisões de desenvolvimento territorial para o investimento no nosso país. Ou ainda, o território de atuação de um projeto, por exemplo, está para além do lócus de campo e das ações delimitadas. Seu território engloba os aspectos políticos institucionais que dialogam com tal projeto, sejam órgãos financiadores, campos simbólicos de pesquisadores e disputas institucionais.

Para Fernandes (2008) a intensificação do uso do conceito de território principalmente quando adquirir o significado de governança serve para ocultar as disputas materiais e imateriais e a manutenção da subalternidade. "Território", portanto, além de não ser uma categoria fixa, é uma construção fluida em que estão imbuídas relações de poder, políticas e simbólicas, onde se relacionam fatores e interesses ambientais, sociais e econômicos. Assim, as dinâmicas ecológicas e as reivindicações sociopolíticas que perpassam os territórios são impulsionadoras de disputas, do nível local ao global, e embora sejam parte da experiência humana, precisam ir além do existencialismo humano e da retórica desenvolvimentista moderna. Assim, “o território é revelador das geografias da desigualdade produzidas pela dimensão histórica do processo de globalização e fragmentação” (Souza, 1999).

2.2. As Múltiplas Perspectivas de Território nas Políticas Públicas Brasileiras

No campo das políticas públicas, compreendidas pelo conjunto de decisões de ordem pública que buscam atingir o interesse da coletividade, orientando e sendo orientada pela relação Estado e Sociedade (Amábile, 2010), a definição sobre o território também apresenta variações, e assim como as diferentes bases conceituais, reflete as disputas sociais e as agendas institucionais e de governo. Desta forma, em termos analíticos, aprofundaremos o debate a

partir de três camadas consideradas dominantes na ação estatal sobre o território: a econômica, a ambiental e a sociocultural. Cada uma delas associa o território a finalidades e racionalidades específicas, o que impacta diretamente os processos de ordenamento territorial, gestão de recursos e garantia de direitos coletivos.

Segundo estudo realizado por Alencar et al (2017) as políticas públicas com enfoque territorial ganham corpo no Brasil a partir de 2003. Neste ano iniciou-se a construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT, que perdura até os dias de hoje. Desde então, segundo o autor, o tratamento analítico e conceitual dos problemas passa a ser o espaço de ação em que transcorrem as relações – interpretado como o território – o “Espaço construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos.” No entanto, de acordo com Almeida (2012) a inserção da visão do território, o recorte territorial, nas políticas públicas aciona uma “reconceituação” sobre o território. Desta forma, os fatores econômicos e ambientais, incorporados pela ação estatal, passam a privilegiar biomas e delimitadores regionais com o objetivo de *“atender às demandas progressivas de um crescimento econômico baseado principalmente em commodities minerais e agrícolas”* (Almeida, 2012, p. 63).

Sob a perspectiva econômica, o território vem sendo tratado como base física para o desenvolvimento. Nessa lógica, as políticas e programas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, sob a justificativa de “corrigir desequilíbrios territoriais”, identifica regiões prioritárias para alocação de recursos públicos, em uma articulação com grandes investimentos federais (Brasil, 2003). Tal macro visão atribui ao território um papel funcional e desconsidera os valores simbólicos, históricos e culturais que também os constituem. Nessa interpretação, o território é meio para viabilizar grandes projetos de investimento (GPIs), “empreendimentos estruturantes” da sociedade moderna global, como rodovias, ferrovias, hidrelétricas, portos e para a extração mineral, sob o discurso de “interesse nacional” ou do “desenvolvimento regional”. A resultante são as reconfigurações profundas do espaço que produzem impactos territoriais desiguais. É necessário discutir o impacto dos grandes projetos que invisibilizam as territorialidades preexistentes e gerando conflitos fundiários, ambientais e culturais, sobretudo em áreas habitadas por povos e comunidades tradicionais que resistem a imposições. Marin et al. (2020) destaca:

Os conflitos territoriais, por sua vez, podem fazer aparecer a reivindicação pelo reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas, se considerarmos que os grupos sociais têm se organizado coletivamente em defesa de seus direitos étnicos. Para tais grupos, o território não pode ser

expresso a partir de uma visão da geografia, ao contrário, refere-se às práticas e saberes orientadores de um tipo de relação específica com os recursos naturais (Marin et al, 2020, p. 16).

A racionalidade econômica, portanto, centrada na competitividade e na atração de capital, ao tratar o território como abstrato, neutro ou vazio e desconsiderar seus múltiplos sentidos, tende a homogeneizar o território e apagar as particularidades socioespaciais e ecológicas em nome da eficiência e da produtividade. Essa noção é resultado da visão tecnocrática do espaço, baseada em decisões centralizadas que ignora as dinâmicas locais. Como consequência o que se tem visto é o aprofundamento das desigualdades regionais e territoriais, o objetivo inverso que justificava a intervenção estatal (Corrêa, 1995).

Quando analisado sob a perspectiva ambiental nas políticas públicas, o território é caracterizado como espaço ecossistêmico e funcional para a manutenção dos processos naturais. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, define as unidades de conservação como áreas com limites geográficos precisos, polígonos instituídos legalmente com o objetivo de preservar a biodiversidade e os recursos naturais (Brasil, 2000). O *território intocado* ou o *estoque de recursos* delimitados em zoneamentos e áreas prioritárias é o recorte desta perspectiva. Little (2002) observa que as políticas ambientais recorrentemente operam com a exclusão de saberes e manejos locais, em uma concepção técnica e ocidentalizada de natureza. Assim como a racionalidade econômica de território, a concepção estrita ambiental também gera conflitos. Tanto por seu caráter preservacionista e excludente, por ignorar que essas localidades são também territórios habitados por populações tradicionais, cujas práticas são historicamente compatíveis com a sustentabilidade. Mas também com os setores econômicos. Áreas de conservação são frequentemente vistas como entraves ao *desenvolvimento nacional*. E sua governabilidade fica submetida às disputas políticas.

Por fim, quando analisamos a racionalidade de território a partir da perspectiva social e cultural das políticas públicas, encontramos o território como espaço de identidade, pertencimento e reprodução coletiva. Isso é, nas políticas voltadas a povos indígenas e comunidades tradicionais, como a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), o território é concebido como indissociável das formas de vida e dos conhecimentos tradicionais. Assim, o território não é apenas o chão físico a ser usufruído, mas também o espaço das relações, dos rituais, do trabalho e da memória (Almeida, 2004; Acseirad, 2014). A definição de territórios tradicionais constante na PNPCT – decreto

6040 de 2007, reúne a complexidade da existência comum e está estabelecida como “*os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária*”. E, é fruto de uma luta histórica de povos indígenas, povos e comunidades camponesas e tradicionais por reconhecimento de sua existência no território nacional.

O livro “Conflitos Territoriais e Povos e Comunidades Tradicionais: Descrição Etnográfica de Territorialidades Específicas” (2020) reúne artigos de pesquisas e, sob o ponto de vista de diferentes estudiosos e territorialidades, debate os conflitos que emergem de políticas governamentais de desenvolvimento e “ordenamento territorial” que reconfiguram os territórios tradicionais através das racionalidades ambientais e econômicas distintas.

Deste modo tem-se uma combinação de “políticas econômicas” com forte impacto nos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, e as chamadas políticas ambientais, implementadas pelo próprio Estado ou por agências multilaterais. Ao privilegiar a “natureza” em uma espécie de “biologismo”, tais políticas designadas de “autossustentáveis” sequer mencionam os conflitos e as disputas territoriais. Insistem em uma preservação transitória e pouco fundamentada em um planejamento profundo que considere os direitos conquistados pelos povos e comunidades tradicionais (Marin et al., 2020, p. 16).

Vemos, portanto, que os diferentes sentidos atribuídos aos territórios nas políticas públicas brasileiras, traduzem a multiplicidade de interesses e setores que compõem a agenda pública, variando conforme o campo de atuação, sujeitos e interesses envolvidos (Tabela 1). Enquanto políticas voltadas a povos e comunidades tradicionais, como a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), apontam território como espaço de vida, identidade e reprodução cultural, incorporando aspectos simbólicos, espirituais e históricos, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e os programas de desenvolvimento rural, o território é utilizado como unidade de planejamento, articulando dimensões físicas, econômicas e sociais tendo em vista o combate das desigualdades regionais.

Tabela 1 Concepções e racionalidades de território na administração pública brasileira

Fonte / Política Pública	Definição de Território	Objetivo
Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – 2007	Território é o espaço geográfico dinâmico, com base física, econômica, social e cultural, onde se expressam as desigualdades e potencialidades do desenvolvimento.	Integração regional, planejamento territorial e superação de desigualdades.

Fonte / Política Pública	Definição de Território	Objetivo
Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) – 2012	Território é o espaço de vida dos povos indígenas, abrangendo os aspectos físicos, ambientais, sociais, culturais e espirituais fundamentais à sua reprodução física e cultural.	Povos indígenas, direito ao território, gestão autônoma.
Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) – 2007	Território tradicional é o espaço necessário à reprodução cultural, social e econômica de um grupo, utilizado de forma coletiva, com vínculos históricos e simbólicos.	Reconhecimento cultural, sustentabilidade e identidade.
Ministério do Desenvolvimento Agrário – Territórios da Cidadania	Território é um espaço geográfico contínuo, institucionalmente delimitado, caracterizado por múltiplas identidades, dinâmicas sociais e formas de organização econômica e cultural.	Desenvolvimento rural, participação social, integração de políticas.
Ministério da Saúde – Fiocruz – Territórios Sustentáveis e Saudáveis (TSS)	Território como princípio orientador e integrador do planejamento e ação em saúde.	Ações para incidir nas condições sanitárias e socioambientais.
IBGE – Regionalização e Territórios	O território é considerado uma construção social e política, que ultrapassa limites físicos e administrativos, incorporando práticas, relações e formas de apropriação do espaço.	Dimensão analítica e estatística para políticas públicas.
Plano Diretor Participativo (Ministério das Cidades)	O território do município é entendido como o espaço da vida cotidiana da população, estruturado por redes de infraestrutura, serviços e relações sociais, com diferentes centralidades.	Planejamento urbano, uso e ocupação do solo.
Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)	Território é a base físico-ecológica sobre a qual se desenvolvem as atividades humanas, sendo ordenado conforme critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômica.	Planejamento ambiental, ordenamento territorial.

Fonte: Elaboração própria.

Vemos que o conceito de território nas políticas públicas brasileiras é construído a partir de diferentes racionalidades, que ora se complementam, ora se sobrepõem e se contradizem. Para avançar na direção de um planejamento territorial, é necessário reconhecer essa multiplicidade de sentidos, superar a fragmentação institucional e incorporar os saberes e práticas dos sujeitos que historicamente constroem e defendem seus territórios.

Consideremos a mudança relacional da terra, de bem comum à propriedade privada. O ponto inicial da fratura metabólica é a imposição do distanciamento entre o homem e a natureza, através do cercamento das terras que antes do capitalismo funcionavam como um metabolismo

único (Freitas; Nelsis; Nunes, 2012) e a dupla fratura colonial e ambiental (Ferdinand, 2022) que forja Pindorama – Brasil como uma organização de dominação e exploração.

Não há passos para trás, embora devamos elaborar análises históricas para compreensão das conjunturas presentes. Como implementar políticas territoriais quando os significados dados aos territórios estão tão distantes? Estamos no epicentro da visibilidade da dupla fratura ambiental e colonial que segrega e invalida as territorialidades que não reproduzem a imposição do modo de produção capitalista, que afoga terras e cidades, polui água e ar, e mata, tanto a diversidade biológica, quanto a cultural.

De acordo com Gallois (2004) *“territorialidade é uma abordagem que não só permite recuperar e valorizar a história da ocupação de uma terra por um grupo indígena, como também propicia uma melhor compreensão dos elementos culturais em jogo nas experiências”*. Assim, o conceito de território permite tensionar as ecologias de mundo que podem auxiliar a atualizar significados políticos de “ordenamento territorial” propostos e implementados por políticas governamentais.

É preciso territorializar, pluriversalizar a política com a máxima amplitude possível de etnoterritorialidades representantes de epistemes não disjuntivas. Eliminar a dicotomia sociedade natureza por mais que pareça utópica e represente a realidade de território nacionais. Então, possibilidade real, quando assegurada a representatividade de epistemes de mundo nos espaços de decisão política. Assim como fornecer insumos para os gestores públicos criarem práticas e visões em seus campos de atuação. Um mundo disjuntivo precisa de aproximação.

No próximo capítulo iremos construir uma narrativa sobre a construção das políticas ambientais e territoriais no Brasil de modo a investigar como a disputa de interesses refletem na atual conjuntura. A figura (figura 2) a seguir sistematiza os principais achados relativos ao confronto epistemológico para o Estado e PCTs.

Figura 2 – Resumo comparativo sobre o confronto epistêmico que versa o conceito Território.



FONTE: Elaboração própria com imagem gerada através da inteligência artificial Gemini da Google.

CAPÍTULO II

A DUPLA FRATURA COLONIAL E AMBIENTAL PRESCRITA NA POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA

3.1.CAPÍTULO 2: A Dupla Fratura Colonial e Ambiental Prescrita na Política Territorial Brasileira

RESUMO

O capítulo apresenta uma historiografia da construção do arcabouço legal ambiental e territorial no Brasil. No decorrer desse levantamento, discutido de como a dupla fratura colonial e ambiental influencia tais políticas. Com o objetivo de analisar a conjuntura epistêmica de dominação do território e da disjunção sociedade e natureza, além da permanente luta travada por povos indígenas e comunidades tradicionais na disputa por terra e território, a investigação revelou que tanto o planejamento territorial como as políticas ambientais no Brasil foram historicamente conduzidas para atender os interesses de elites dominantes. O levantamento longitudinal, abrange marcos desde o Regimento do Pau-Brasil (1605) que iniciou a exploração colonial dos “recursos ambientais”. Passa pela Lei de Terras (1850), que oficializou a terra como mercadoria e consolidou o latifúndio através da exclusão do acesso popular. Detalha a evolução institucional, desde a criação das primeiras áreas protegidas de caráter excludente na década de 1930, a consolidação do Direito Ambiental via Política Nacional do Meio Ambiente (1981). Discute as disputas para a consolidação da Constituição Federal de 1988, e os pêndulos democráticos desde a promulgação, assim como as transformações e disputas para regulamentação constitucional. Os resultados demonstram que, embora a "Constituição Cidadã" tenha inaugurado uma fase de reconhecimento de direitos territoriais e bens comuns, a implementação dessas políticas enfrenta retrocessos e desafios na implementação. A análise conclui que grandes projetos de desenvolvimento e flexibilizações legislativas evidenciam a persistência de uma racionalidade técnico-produtiva que subordina a sociobiodiversidade aos imperativos do capital, reforçando a necessidade de uma "contra colonização" das instâncias de planejamento para garantir a soberania e o modo de vida dos povos tradicionais.

Palavras-chave: legislação ambiental; colonialismo; socioambientalismo; direitos territoriais; legislação territorial.

3.1.Da Colonização à Constituição de 1988.

“A promessa feita há mais de cinco séculos em nome do ‘progresso’ e ‘reciclada’ há mais de seis décadas em nome do ‘desenvolvimento’ não foi cumprida. E não se cumprirá”.

Alberto Acosta (2016)

Segundo Vainer (2007), a história do planejamento territorial no Brasil possui uma trajetória de desconstituição política e operacional, fato que reflete em transformações econômicas, sociais, políticas e culturais sob grande influência e articulação de elites dominantes. A aceitação dessa fragmentação territorial, iniciada no período colonial e fortalecida pelas formas contemporâneas da globalização, que embora no discurso apresente viés integrado e participativo, na prática mostra-se “condenada a levar adiante apenas e simplesmente a criação (e continuidade) de espaços mercantis” (Vainer, 2007). Fato que reforça diariamente a estrutura colonial nos modos de se planejar e reconhecer as diversas relações existentes nos espaços e territórios. Com isso o reconhecimento e inclusão dos territórios tradicionais nas estruturas de planejamento e ordenamento territorial é um desafio e recente na história legislativa brasileira. Isso porque, o planejamento territorial no Brasil sempre esteve atrelado ao desenvolvimento das forças produtivas seguindo a lógica capitalista e é recente a incidência política de PCTs nos instrumentos de planejamento e gestão territorial, de modo a garantir seus direitos e manutenção de suas práticas e modos de vida. Assim, desde a chegada dos europeus, ao longo da colonização portuguesa, e até os dias de hoje, a apropriação das terras ocorre por meio da invisibilização, marginalização, genocídios e da expulsão das populações indígenas e locais.

No período colonial as terras “conquistadas” passavam a ser consideradas propriedade da Coroa portuguesa e eram distribuídas a particulares por meio dos regimes de capitanias hereditárias e sesmarias. Os mecanismos de controle territorial e dos recursos naturais estavam voltados à manutenção do monopólio extrativista da Coroa e de seus aliados. O Regimento do Pau-Brasil de 1605 determinava que nenhuma pessoa tinha a autorização de cortar a espécie sem expressa licença da coroa e pode ser considerado o marco inicial da regulação do uso dos recursos naturais no território *pindorâmico*. Setenta e cinco anos depois, em 1680, por meio do Alvará Régio de 1º de abril, a Coroa portuguesa garante alguns direitos aos povos indígenas com relação às terras que ocupavam (Cavalcante, 2016), ainda que de forma limitada e subordinada. É um período que pode ser identificado pela centralização colonial luso-brasileira, na qual a apropriação territorial e a regulação dos recursos naturais são estruturadas para

sustentar o monopólio extrativista, subordinando povos e ecossistemas à lógica colonial. Já a oficialização da terra como mercadoria, assim como conhecemos hoje, se consolida através da Lei de Terras, primeira lei agrária brasileira.

E, embora seja pouco documentado, neste período nasce as primeiras críticas ambientais no Brasil, em “uma reação contra o modelo de exploração colonial caracterizada pelo latifúndio, o escravismo, a monocultura e os maus-tratos à terra” (Santilli, 2005).

Assinada em 1850, a Lei de Terras reuniu os antigos documentos das sesmarias. Um processo que envolveu a grilagem de terras e a falsificação de títulos para a oficialização da divisão latifundiária do meio rural brasileiro. Neste período, as lavouras se expandiam livremente com produções comunitárias que já representavam um importante recurso alimentar para o país. Antes de ser aprovada, a lei foi discutida por sete anos pelos senhores de terras, escravocratas – que se preocupavam com a crescente liberdade no campo. Assim, os “senhores da terra”, que detinham poder econômico e político no país, justificaram o latifúndio para dar continuidade à organização colonialistas, excluindo os demais grupos do acesso a terra (Westin, 2020). As terras não reconhecidas como propriedades privadas foram incorporadas ao patrimônio público para serem a partir de então vendidas. Já os indígenas ficaram com “às terras dos índios” em que *os títulos dos índios* era originário e não exigia legitimação. (Cavalcante, 2016). O que, na realidade, configurou uma ausência de titulação, dando brecha para que essas terras continuassem a ser expropriadas e privatizadas. A exigência da compra excluiu a maior parte da população do acesso à terra. Fratura

A Lei de terras, além de criar de registro das terras, estabelece punição a derrubada de matas e queimadas, tanto na esfera civil quanto na criminal. Isso porque no período das sesmarias foi verificado grande devastação ambiental e a falta de regulação trazias sérios impactos às populações, como a falta de água registrado na cidade do rio de janeiro após a derrubada da floresta da tijuca para o plantio de café. Antes disso, na Constituição de 1824 esboçava medidas de proteção ambiental e organização territorial, como por exemplo a proibição de atividades potencialmente prejudiciais aos cidadãos de fábricas e indústrias e a divisão do país em províncias. No entanto, é só com a Lei de Terras de 1850 que essas medidas são consolidadas. (Westin, 2020; Moura et al., 2023; Alentejano, 2025).

Foi a partir do Brasil República que o Direito Ambiental e a Legislação Ambiental passaram a ter maior visibilidade no Ordenamento Jurídico nacional. Segundo Moura et al. (2023),

a Constituição de 1891 estabeleceu que a competência para legislar sobre minas e terras, era da União. Além disso, o Código Civil de 1916, relativizou o uso da propriedade particular (que até

então era inquestionável), admoestando o uso nocivo desta. [...]prevalecendo o domínio político das elites agrárias e minerais, [...], não sinalizando nenhuma preocupação com a conservação dos recursos naturais. Nesta época, a legislação era aberta, garantindo aos proprietários rurais autonomia e poder ilimitado sobre as respectivas propriedades, podendo eles, cometer vários crimes ambientais (Moura et al., 2023, p. 175).

Na década 1930 em decorrência da “nascente industrialização e urbanização” (Peccatiello, 2011; Moura, 2016), são criadas uma série legislações com “caráter disciplinar” (Moura et al., 2023). O Código das Águas foi o primeiro (Decreto n. 24.643 de 1934), seguido do Código Florestal do de 1934, do Código de Caça e da Pesca, que imprimam as primeiras medidas objetivando a proteção aos animais. Neste período, o objetivo da política ambiental brasileira era a regulação do uso dos recursos naturais para fins econômicos, tendo em vista as necessidades de industrialização e urbanização, e a expansão *nacional*. Segundo Peccatiello (2011) a regulação desse período estava atrelada ao projeto de modernização econômica nacional, com pouca preocupação com a preservação dos ecossistemas naturais.

Com relação aos direitos indígenas, as constituições de 1934, 1937 e de 1946 garantiam aos indígenas a posse das terras, dando ênfase à habitação permanente, e não levava em consideração das áreas necessárias para a sobrevivência e para a reprodução física e cultural dos povos indígenas (Cavalcante, 2016). Foi também na década de 1930 que se iniciaram as discussões, e pressões, de organismos internacionais e multilaterais sobre os estados nacionais para conservação ambiental, em função de grandes acontecimentos internacionais ocorridos no segundo quarto do século XX.

Em 1937, a nova Constituição designa “os bens de domínio federal”, como minas, águas, florestas, caça e pesca, para uso exploratório exclusivo da *União*. E, neste contexto, são criadas as primeiras áreas protegidas, impulsionadas por modelos externos, principalmente os estadunidenses de áreas protegidas e pelo Código Florestal, que declarava o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação eram de “interesse comum a todos os habitantes do país” além de dispor de instrumentos legais que preconizavam a proteção da natureza, com foco na definição de tipologias de áreas a serem especialmente protegidas.

Assim, em 1937, foi criado o Parque Nacional do Itatiaia, através do Decreto nº 1.713, seguido do Parque Nacional do Iguaçu (1939), Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939), Floresta Nacional de Araripe-Apodi (1946), Parque Nacional do Araguaia (1959), Parque Nacional das Emas (1961), Parque Nacional das Sete Quedas (1961), entre outros (Peccatiello, 2011; Moura et al., 2023). Todos eles fundavam-se na ideia de proteção da *vida selvagem*, que deveria estar intocada, e assim não permitindo que nenhum grupo humano ali vivesse. Esses

parques nacionais novamente excluíram dos territórios os que ali já ocupavam, o que gerou uma nova série de novos conflitos. Sobre esse tópico iremos nos aprofundar posteriormente. Fratura.

Em 1964, por meio da Lei nº 4.504, é aprovado o Estatuto da Terra. Uma das principais inovações desta lei é o estabelecimento da função social da propriedade como princípio fundamental. Além disso, são estabelecidas diretrizes para a utilização racional dos recursos naturais, a preservação ambiental e o uso sustentável do solo. E, tendo como finalidade promover a reforma agrária e garantir uma distribuição mais justa da propriedade rural, a Lei apresenta normas para o uso e a posse da terra. O Estatuto da Terra regulamenta ainda os contratos agrários - arrendamento e parceria, e incentiva a modernização da produção agrícola, alinhados à conservação ambiental e ao bem-estar das populações do campo. De acordo com relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União – TCU em 2015, outros instrumentos do Estatuto que demonstram sua inovação são o zoneamento socioeconômico e a estrutura agrária, a regularização de terras públicas federais, a política nacional de colonização e reforma agrária em áreas prioritárias, a definição e condicionamento da propriedade de imóvel rural para o cumprimento da função social da propriedade e o certificado de cadastro de imóveis rurais (TCU, 2015). O Estatuto da Terra surge em um contexto político social de tentativa de modernização do campo e contenção de tensões sociais. Neste período eram intensas as lutas pelo direito à terra e ao território, e o avanço das legislações ambientais e o crescimento industrial acirravam as disputas. Segundo estudo realizado por Moura et. al. (2023) tal legislação *“proporcionou estruturas legais de preservação e conservação do meio ambiente, com a finalidade de conformizar exploração econômica e uso socioambiental dos recursos naturais”*. No entanto, mesmo com direcionamentos e instrumentos importantes para a transformação da estrutura fundiária nacional, sua implementação foi limitada e o período do governo militar foi marcado pelo crescimento do agronegócio e manutenção da concentração fundiária no país.

Ainda em 67, o Decreto Nº 271, de 28 de fevereiro institui a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares para fins de interesse social, dentre outros. Instrumento que foi se fortalecendo ao longo do tempo, como veremos adiante. Além disso, é importante destacar que na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, estava assegurado aos povos indígenas, além da posse, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e a inalienabilidade de suas terras. Fato que estabelece as bases para a construção do conceito jurídico de "terra indígena", incorporado à legislação nacional pela Lei nº 6.001/1973, o Estatuto do Índio, quando o conceito aparece formalmente pela primeira vez. No entanto, apesar dessa previsão legal, o Estado brasileiro, incluindo o próprio Serviço de Proteção ao Índios (SPI), vigente entre 1910

e 1967, historicamente reconheceu como terras indígenas apenas aquelas previamente demarcadas pelo aparato estatal, denominadas reservas indígenas, ignorando sistematicamente os dispositivos constitucionais. Esse padrão de omissão e violação se manifesta, por exemplo, nas recorrentes situações de esbulho territorial enfrentadas pelos Kaiowá e Guarani desde o século XIX até os dias atuais (Cavalcante, 2016).

Alentejano (2005) fez um levantamento histórico da luta por direito à terra/território no Brasil e afirma:

No Brasil nunca houve reforma agrária, em que pese as inúmeras lutas travadas por camponeses, indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais contra a monopolização da terra por parte dos latifundiários: desde as guerras travadas pelos povos originários contra os colonizadores, passando pelos inúmeros quilombos, inclusive o mais famoso Palmares, pela guerras camponesas, como canudos e Contestado, chegamos às mobilizações camponesas de meados do século XX, a exemplo das Ligas Camponesas. As décadas de 1950 a 1960 foram as mais intensas na luta pela reforma agrária no Brasil, porém, com o golpe de 1964, as organizações camponesas foram perseguidas, lideranças foram mortas e cassadas e a almejada reforma agrária substituída pela modernização conservadora da agricultura, baseada nos princípios da revolução verde, com intensivo uso de máquinas, agrotóxicos e sementes sob controle da indústria (Alentejano, 2025 p.148).

A década de 1970, o momento do “milagre econômico” e, consolidou a expansão econômica com investimentos em infraestrutura e exploração mineral. É ainda um período de urbanização intensa que teve como reflexo a escassez de recursos naturais. As ações ambientais de controle industrial deste período voltam-se às atividades do setor privado (Peccatiello, 2011), retirando responsabilização dos impactos derivados das ações dos governos. É um período caracterizado por contradições e disputas de interesses em nível nacional e global.

A conservação ambiental amplia sua relevância a nível internacional em decorrência do fortalecimento dos movimentos ambientalistas nos Estados Unidos e na Europa (Herrera, 2025) e da publicação do relatório *"Limites do Crescimento"* que chama atenção para o esgotamento dos recursos naturais. Em 1972, a Conferência de Estocolmo, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, coloca as questões ambientais na agenda global ao reunir líderes e representantes de 113 países para debater sobre a degradação ambiental e a necessidade de desacelerar a expansão industrial, especialmente nos países em desenvolvimento.

No Brasil, no entanto, as medidas de controle ambiental e de desaceleração da indústria, propostas pela Conferência de Estocolmo, não foram bem recebidas pelo governo militar. O discurso nacional da época associava progresso ao crescimento industrial, desconsiderando os impactos ambientais. O plano de governo em vigor priorizava a expansão territorial como estratégia de impulsionamento do crescimento econômico, da industrialização e do

fortalecimento do agronegócio. E, neste contexto, os povos indígenas eram considerados como empecilhos ao desenvolvimento do país (Cabral; Moraes, 2020).

O Programa de Integração Nacional (PIN), por exemplo, criado pelo Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de julho de 1970, estabelecia diretrizes para a implementação de projetos de colonização e infraestrutura, com o objetivo de integrar as regiões norte e nordeste, consideradas "vazias", ao restante do país. Para isso, previa-se a concessão de incentivos e a distribuição de terras a colonos e empresas, promovendo a migração para essas áreas.

Junto ao PNI foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que, através de incentivos fiscais e subsídios a grandes empreendimentos, viabilizou projetos agropecuários, mineradores e industriais, especialmente voltados à exportação, ao desenvolvimento econômico e *fortalecimento da soberania nacional*. Enquanto o PNI viabilizava grandes obras de infraestrutura, como rodovias (a exemplo da Transamazônica) e projetos de colonização, a SUDAM operava como principal fonte de financiamento e incentivos fiscais, canalizando recursos públicos para grandes empreendimentos agropecuários e industriais.

Essa articulação ampliou a ocupação desordenada da Amazônia Legal e reforçou o modelo de desenvolvimento baseado na concentração fundiária, na grilagem de terras públicas e na expulsão de comunidades locais e povos indígenas (Menezes, 2011; Oliveira, 2007). Essa expansão territorial, realizada de forma descontrolada e com base em uma lógica desenvolvimentista, gerou diversas consequências socioambientais. Entre os impactos sociais, destacam-se os novos conflitos com populações indígenas, que foram expulsas de seus territórios ou, em muitos casos, sofreram extermínio. Do ponto de vista ambiental, a ocupação dessas regiões resultou em desmatamento acelerado, degradação de ecossistemas e crescente pressão sobre os recursos naturais (Correa, 2014).

Em 1973, com a aceleração da industrialização e urbanização, a preocupação com a poluição industrial cresceu, impulsionada por crises ambientais globais e pela Conferência de Estocolmo. Assim, é criada a primeira instituição com foco ambiental em nível federal: a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Assim, *“a agenda da Sema se concentrou no problema do controle da poluição industrial e urbana, em uma ação orientada, principalmente, em função de denúncias”* (Moura, 2016) e não de fornecimento de parâmetros. Além disso, estabeleceu um programa próprio de áreas protegidas, independente da agenda do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que havia sido criado em 1967, justo com a finalidade de administrar as áreas protegidas e fazer cumprir o Código Florestal e as legislações de proteção dos recursos naturais renováveis.

Vemos, portanto, que com a criação da SEMA há uma sobreposição de governança ambiental entre os entes da federação, sendo necessário a criação de um marco regulatório. Além disso, a SEMA se dedicava ao avanço legislativo e aos assuntos de negociação a nível nacional e “as medidas de Governo se concentravam na agenda de comando e controle, normalmente em resposta a denúncias de poluição industrial e rural”. Nesta abordagem, a legislação ambiental permanece fora do espaço rural, que segue como objeto de apropriação rentável (Peccatiello, 2011). Segundo Moura (2016), nesse período as políticas ambientais possuíam um viés tecnocrático, e as decisões eram tomadas sem ampla participação social, favorecendo principalmente a lógica do crescimento econômico.

Também em 1973 é assinada a Lei 6.001, o Estatuto do Índio, que reconhece três tipos de terras indígenas: 1- As terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os artigos 4º, IV, e 198, da Constituição de 1969; 2- As áreas reservadas, de que trata o Capítulo III deste Título (Lei 6.001/1973); 3- As terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas; sendo garantido aos povos indígenas o usufruto exclusivo e a inalienabilidade. Além disso, essa Lei institui a demarcação administrativas das terras indígenas e estabelece o prazo de cinco anos para o Poder Executivo Federal demarcar as terras indígenas ainda não regularizadas. Prazo que não só não se cumpriu, como várias áreas indígenas foram consideradas ilegítimas. Artigo publicado por Cavalcante (2016) aponta, por exemplo, que na década de 1980 os bancos oficiais da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) assinalavam como praticamente resolvida a questão fundiária no estado do Mato Grosso do Sul e considerava como um estado com altos índices de terras indígenas demarcadas, “posições que contribuíram de forma muito significativa para o caos fundiário atualmente vivido pelos Kaiowá e Guarani”.

A década de 1980, segundo Peccatiello (2011), é marcada pela ênfase na gestão integrada dos recursos na agenda ambiental nacional. Em 1981 é assinada a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei n 6.938/81), um marco na história ambiental nacional com reconhecimento internacional por proporcionar uma visão ampla e integral do meio ambiente (IBAM, 2016). Essa lei, diferente das anteriores, passa a responsabilizar o Estado por suas ações no ambiente. Através da PNMA são instituídos instrumentos de planejamento, controle e governança ambiental, além de mecanismos de participação social e controle social que rompe com a visão do meio ambiente como simples repositório de recursos naturais. Com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) - e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), estabelece princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional. Entre os instrumentos impostos pela Lei temos: o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o

Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental.

No entanto, de acordo com Neumann e Loch (2002), apesar da PNMA prever três categorias de instrumentos de gestão ambiental pública - Regulatórios e Punitivos; Mercado ou Incentivos Econômicos; e de Informação, ela é composta fundamentalmente por instrumentos de comando e controle. Vemos que diferentes estudiosos compreendem a década de 1980 de maneira distinta. Enquanto Peccatiello (2011) entende essa etapa como uma fase de gestão integrada, Neumann e Loch (2002) reforçam a continuidade do tratamento de comando e controle e, Moura (2016) compreende que há uma intersecção: “*as normas ambientais federais aprovadas na década de 1980 estavam ligadas principalmente à organização institucional, ao controle da poluição e da degradação ambiental e ao fortalecimento dos mecanismos de participação social na área ambiental*”. Não se pode negar que muitos dos avanços atuais observados nas questões ambientais foram subsidiados pela PNMA, principalmente a partir da inclusão da sociedade nas discussões e decisões a respeito dos recursos naturais e impactos ambientais, no entanto, ela permanece sem integrar os aspectos socioterritoriais.

“É mantido, portanto, o caráter conservacionista da política ambiental brasileira, onde são enfatizados aspectos de restrição ao uso dos recursos e espaços direcionados a amenizar as consequências do crescimento econômico, ao invés de priorizar a questão ambiental de forma global, enquadrando elementos relacionados à preservação para um real desenvolvimento” (Peccatiello, 2011).

Em 1985 com a criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente é unificada a agenda de desenvolvimento e de meio ambiente na mesma casa ministerial. Nesse contexto de novo posicionamento do governo nacional, em 1986 e 87, o CONAMA aprova, o licenciamento ambiental, através do *Estudo de Impacto Ambiental* (EIA) e do *Relatório de Impacto Ambiental* (Rima) e, as audiências públicas prévias ao licenciamento, impondo normas para a instalação de atividades potencialmente poluidoras ou que afetem a qualidade de vida natural e humana.

Em 1987 é publicado o relatório Brundtland intitulado *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O Relatório destaca os problemas ambientais globais e a pobreza e, aponta a necessidade de um desenvolvimento que equilibre crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental, popularizando a expressão “*desenvolvimento sustentável*”:

um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas (CMMAD, 1988. p.49).

Tal definição propõe um contrato geracional para “satisfaz(er) as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988), e assume “*uma visão crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzidos pelas nações em desenvolvimento, ressaltando que o progresso econômico e social não pode se fundamentar na exploração indiscriminada e devastadora da natureza*” (Cirne, 2016).

Logo após sua divulgação, o relatório passou a influenciar fortemente a formulação de políticas públicas e agendas governamentais em diversos países, incluindo no Brasil, onde começa a ganhar força o debate sobre a necessidade de compatibilizar crescimento econômico, justiça social e conservação ambiental. Essa “ideia força” passa a estimular reformas institucionais voltadas à gestão ambiental mais integrada e participativa, que na prática surtiu efeito com fortalecimento do SISNAMA e a ampliação das atribuições do CONAMA (Acselrad, 2009) e ainda, “entusiasmou” nacionalmente os grupos que se lançavam ao debate da Constituinte. Esse novo paradigma impulsionou iniciativas preparatórias para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que seria realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Após o fim da ditadura militar e com o processo de redemocratização, os movimentos sociais surgidos no Brasil na década de 1970 fortalecem-se na década de 1980. Esses movimentos têm função decisiva na constituição das Subcomissões e formulação dos capítulos que mais tarde iriam compor a nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Com o recorte na área ambiental, Little (2002) agrupa esses movimentos em três principais grupos: os conservacionistas – aqueles que focalizam o discurso e militância na proteção da biodiversidade; estatistas – denúncia e controle da poluição; e os socioambientalista – com a proposta de efetuar reivindicações políticas e sociais conjugadas às demandas ambientais e territoriais.

Durante 583 dias (quase dois anos: 1987/1988), o sentido de participação de uma constituinte foi aberto para quem quis fazer parte desse processo no Brasil. Metalúrgicos, mulheres, índios, trabalhadores rurais, professores, servidores públicos, advogados, dentre tantos outros protagonistas, “(...) trabalharam, pressionaram, gritaram, choraram, cantaram, e negociaram com parlamentares detalhes nunca antes discutidos num parlamento brasileiro (Cirne, 2016.p.4).

O movimento ambiental formou a *Frente Verde*, que trabalhou pela inclusão do Capítulo do Meio Ambiente (Art. 225). Nesse artigo publicado por Mariana Barbosa Cirne, em 2016, podemos encontrar uma interessante análise sobre o significativo papel da participação social e a influência de vários grupos políticos na formulação de políticas ambientais durante o processo constitucional, através das comissões temáticas e Comitês Temáticos e o trabalho de campo das Subcomissões de Saúde, Previdência e o Meio Ambiente. A frente verde foi capaz de reunir parlamentares de diferentes origens ideológicas para defender a proteção ambiental. Entre seus achados, está o recebimento de mais de 80 emendas populares incluídas no texto final.

Destacamos neste momento também a atuação da *Coordenação Nacional - Povos Indígenas e a Constituinte*, que capitaneou esforços para garantir que se consolidasse e se avançasse no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas. Essa articulação resultou em conquistas fundamentais para os povos originários, rompeu com a lógica anterior, reposicionando os povos originários como sujeitos de direitos e protagonistas políticos. Nesse sentido, o Artigo 231 reconhece (novamente) os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, bem como suas formas próprias de organização social, línguas, costumes e tradições. A atuação desta Coordenação Nacional não se limitou a pautas territoriais; ela também influenciou outras partes do texto constitucional. O Artigo 232, por exemplo, assegura a legitimidade das comunidades indígenas para atuarem juridicamente na defesa de seus interesses.

Já os Artigos 215 e 216 reconhecem a diversidade cultural como patrimônio nacional, incluindo explicitamente as manifestações culturais de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, abrangendo assim PCTs. Além disso, os debates constituintes sobre os direitos sociais (Artigo 6º) e sobre a educação (Artigos 205 a 214) foram impactados por reivindicações indígenas voltadas à implementação de políticas públicas diferenciadas, respeitando suas especificidades étnicas e culturais. Assim como a Frente Verde, a atuação indígena demonstrou a força da mobilização social no processo constituinte, expressando uma visão plural de cidadania e consolidando avanços que ultrapassaram os limites de uma única causa ou setor social (Cirne, 2016).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) ficou conhecida como *Constituição Cidadã* em decorrência do processo democrático de elaboração, com ampla participação social, fato inédito na história constitucional brasileira. Entre os avanços, está a incorporação de um capítulo exclusivo sobre o meio ambiente, que consagra, no caput do artigo 225, o direito de todos ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, definindo-o como 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. Além disso, a Constituição inclui referências ao meio ambiente nos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI) e em dispositivos sobre o direito de propriedade, gestão urbana e recursos hídricos.

Além disso, A CF/88 instituiu instrumentos fundamentais de política urbana, como a exigência do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes e o estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente poluidoras. Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, consolidou o arcabouço jurídico de responsabilização por danos ambientais, ampliando os mecanismos de proteção e controle socioambiental. A Constituição de 1988 também foi inovadora ao reconhecer outras formas de posse e uso da terra além da propriedade privada, como no próprio artigo 225, ao declarar o meio ambiente um bem de “uso comum do povo” e a responsabilidade compartilhada pela manutenção do equilíbrio ambiental, como discutem Araújo e Simas, 2020.

A partir desse reconhecimento, o território admite legalmente sentidos distintos: para os grupos dominantes, muitas vezes representa recurso econômico e mercadoria; para os povos e comunidades tradicionais, é espaço vital de existência, memória e reprodução cultural. Magni e Custódio (2020), ao estudarem sobre a natureza jurídica dos bens comuns, concluem ser essa uma alternativa viável para um convívio mais harmônico entre o homem e a natureza, minorar a crise ambiental e se contrapor ao capitalismo e à propriedade privada. Justifica, entretanto, que o comum tem como base a gestão compartilhada, baseada em princípios de solidariedade, auto-organização e cooperação de determinado grupo.

A Constituição de 1988 ainda determina que o ordenamento territorial deve ocorrer por meio do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 182), o que reforça o papel do poder público em mediar os múltiplos interesses em disputa no território. Dessa forma, o planejamento territorial passa a ser não apenas uma ferramenta técnica, mas uma prática política e social, cujo desafio é equilibrar o uso do espaço com justiça ambiental, direitos coletivos e sustentabilidade.

3.2.A legislação ambiental e territorial brasileira a partir de 1988

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma fase marcada por uma concepção integradora entre direitos fundamentais, reconhecimento e preservação dos bens comuns e da diversidade socioterritorial. Com o ideal de “Constituição Cidadã”, ampliou o direito a voto a toda a sociedade e estabeleceu um capítulo específico sobre o meio ambiente (Capítulo VI, Art. 225) e estabelece que todos tem direito a um meio ambiente “*ecologicamente equilibrado, bem de*

uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, tendo o Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Consolidou a função social da propriedade (Art. 5º, XXIII; Art. 186, II) como um princípio; reconheceu os direitos territoriais dos povos indígenas (Art. 231) e das comunidades quilombolas (Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) e; estabeleceu a necessidade de licenciamento ambiental para atividades potencialmente poluidoras. Com isso, há uma reconfiguração da institucionalidade ambiental, ancorada em princípios como prevenção, precaução, participação social e responsabilização. Como discutem Losekann et Paiva (2024), a CF/88 consolidou os avanços previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e atribuiu caráter democrático à gestão ambiental, a partir do princípio das responsabilidades compartilhadas.

A partir da década de 1990, houve um processo de institucionalização e consolidação dos instrumentos e das políticas públicas ambientais. A realização da Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD), na cidade do Rio de Janeiro em 1992, posicionou o Brasil frente à temática ambiental. Neste encontro foram assinados importantes acordos ambientais como: i) as Convenções do Clima e da Biodiversidade; ii) a Agenda 21; iii) a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e iv) a Declaração de Princípios para as Florestas (Moura, 2016).

Nesse período, destacam-se também a criação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República em 1990, com a alta das questões ambientais e a perspectiva de se organizar a Rio-92, mas que logo deu lugar ao Ministério do Meio Ambiente em 1992. Ainda em 1990 é assinado o Decreto nº 99.274, de 6.06.1990, Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

É um novo período de consolidação de políticas setoriais como o Decreto nº 98.816, de 11.01.1990, que regulamentou a Lei nº 7.802/89, que dispõe sobre agrotóxicos, o Decreto nº 1.298, de 27 de outubro de 1994, que aprova o Regulamento das Florestas Nacionais. Seguindo o curso setorial, são aprovadas a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997), a Política Nacional de Educação Ambiental (1999) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, em 2000). Segundo Moura et al. (2023), esse conjunto de normas representou um amadurecimento da legislação ambiental brasileira, integrando a proteção ecológica ao planejamento territorial e à gestão dos bens comuns. E, com a promulgação da Lei de Crimes

Ambientais (Lei n.º 9.605/1998), o Brasil torna-se um dos poucos países da época a possuir um direito penal ambiental.

Esse arcabouço permitiu a expansão da atuação dos órgãos ambientais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, criado em 1989, e do CONAMA que, a partir das Leis criadas e do SISNAMA estruturaram um sistema de controle, gestão e regulação ambiental, articulado em três dimensões: instrumentos jurídicos, instâncias participativas e políticas setoriais. A articulação federativa entre União, estados e municípios, e a participação social, estavam em voga. Com a ampliação de conselhos gestores, audiências públicas e conferências ambientais, os canais de deliberação e controle social, em consonância com os princípios democráticos, passam a ser também canais de denúncia e construção política. Como apontam Losekann e Paiva (2024), o caráter “compartilhado da responsabilidade na política ambiental” se tornou um dos pilares da governança ambiental brasileira nas décadas seguintes.

Ainda na década de 1990, em 1996, dois importantes instrumentos para delimitação territorial são criados. Decreto nº 1.775, de 8.01.1996 estabelece com o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas – apresentando o prazo de apenas alguns meses para a conclusão dos processos de demarcação, o que sabemos que não ocorreu, tendo em vista que 209 Terras Indígenas esperam por legitimidade perante o governo Federal. Isso porque, como demonstra estudo de Cavalcante (2016) e o Painel de Terras Indígenas (Brasil, 2024), trata-se de um procedimento longo e burocrático e que nem sempre, após findado os processos administrativos, os indígenas conseguem a posse plena de seus territórios, devido aos desafios de desintrusão das áreas e a disputa de interesses dos diversos setores imbricados no ordenamento territorial nacional.

Também em 1996, a Portaria nº 268 de 23 de outubro do INCRA cria o Projeto de Assentamento Agroextrativista, como mecanismo de destinação das áreas estabelecendo contratos de concessão de uso de regimes comunais. Esta portaria também reconhece o papel das comunidades rurais das diferentes regiões. Neste período, tudo que não era “classicamente urbano” era considerado rural.

A partir dos anos 2000, a política brasileira incorporou mecanismos colegiados, multissetoriais, com representação do Estado e da sociedade civil, para a formulação e monitoramento de políticas públicas. O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), instituído pela Medida Provisória nº 2.186-16/2001, foi um dos primeiros a ser criado, com a função de normatizar o acesso aos recursos genéticos e garantir a repartição justa de benefícios aos detentores de saberes tradicionais associados.

Em 2003, são instituídas a Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), por meio do Decreto nº 4.703/2003, voltada à implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica no Brasil; a Comissão Nacional de Florestas (CONAFLO), criada pelo Decreto nº 4.576/2003, com foco no desenvolvimento de políticas para o uso sustentável e a conservação das florestas brasileiras e; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) - Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, com a *“finalidade propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar”* (Brasil, 2003).

Em 2004 é instituída no âmbito do governo federal a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais (Decreto nº 10.408, de 27 de dezembro de 2004). Em 2006 o decreto é reeditado (Decreto Presidencial de 13 de julho de 2006, ampliando e diversificando sua composição, competência e o nome da comissão (Brasil, 2026)². Também em 2006 é criada Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP) - Lei nº 11.284/2006, com a atribuição de acompanhar e avaliar as concessões florestais, articulando o uso econômico das florestas públicas à conservação ambiental.

Estas instâncias são espaços estratégicos de deliberação, monitoramento e controle social, desempenhando um papel central na ampliação da participação social e na territorialização das políticas ambientais, ainda que frequentemente tensionadas por disputas entre interesses conservacionistas, econômicos e territoriais, e passando por muitas transformações através da mobilização e organização social, como veremos mais adiante (Silva, 2009).

A partir da criação destes órgãos colegiados são instituídas uma série de leis afins: Em 2005 é aprovada a Lei de Biossegurança no Brasil (Lei nº 11.105/2005) que estabelece normas para atividades que envolvem organismos geneticamente modificados (OGMs) e seus derivados, incluindo pesquisa, produção, comercialização, transporte, entre outros. Ela visa garantir a segurança e fiscalização dessas atividades, protegendo a saúde humana, animal e vegetal, e o meio ambiente (Brasil, 2005) é uma lei que vem com fortes interesses econômicos e organizados para a expansão do agro.

Em 2007, o Decreto 6.040 é instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Neste mesmo ano, a Lei nº 11.481 reedita N° 271, de 28

² A transformação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) está aprofundada no próximo capítulo.

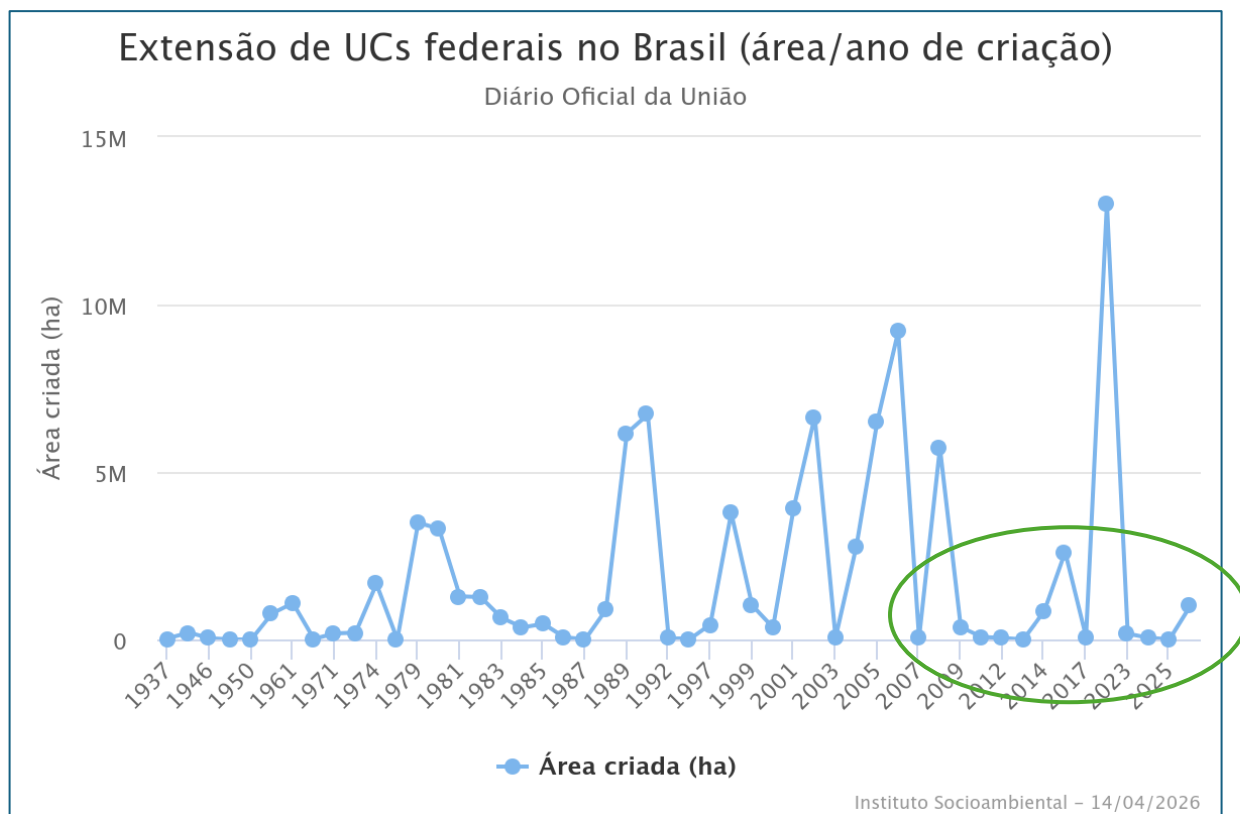
de fevereiro de 67. Com essa alteração PCTs são incluídos como grupo beneficiário da concessão de uso de terrenos públicos:

“a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas” (Brasil, 2007).

O que vemos é que ao passo que é aprovada a PNPCT para orientar a construção das políticas públicas em territórios tradicionais, o que inclui um instrumento de regularização fundiária desses territórios, foi promovida a uma inclusão dos PCTs, em um mecanismo/instrumento já construído sem participação social, que trás benefícios e oportunidades ao mesmo tempo que segue impondo o controle estatal sobre os territórios tradicionais.

Em 2007 é criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO (Lei 11.516 de 28 de agosto). Como uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sisnama, o ICMBIO passa a ser o responsável, no lugar do IBAMA, pela implementação do SNUC. Sendo assim o responsável por propor, gerenciar, proteger, monitorar e fiscalizar as Unidades de Conservação Federais (UCs), além de promover a pesquisa e o monitoramento da biodiversidade. Hoje existem 348 UCs Federais delimitadas no Brasil, o que corresponde a aproximadamente 20% do território nacional (Instituto Socioambiental, 2026). E os dados correspondentes ao número de hectares de áreas protegidas ao longo do tempo (Figura 3) mostra que é uma agenda que apresenta flutuação, uma disputa de interesses e visão de território.

Figura 3 - Quantidade de áreas destinadas a UCs federais no Brasil ao longo do tempo.



FONTE: Instituto Socioambiental - Sistema de Áreas Protegidas (SisArp) - 14/04/2026.

Destaque elaborada pelo autor. Período em que o ICMBIO existe.

Em 2015 foi aprovada a Lei nº 13.123/2015, conhecida a Lei da Biodiversidade, e define o acesso ao patrimônio genético nacional. A lei prevê a proteção ao acesso do conhecimento tradicional associado assim como a obrigatoriedade da repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Estabeleceu as normas para a pesquisa e desenvolvimento com espécies da biodiversidade brasileira, incluindo a repartição de benefícios decorrentes dessa exploração. A Lei da Biodiversidade reconhece ainda os protocolos comunitários como instrumento legal (Brasil, 2015). A Lei da Biodiversidade veio tarde no Brasil, apesar de sua importância, 92% das patentes com só da flora da Mata Atlântica foram desenvolvidas e depositadas fora do Brasil (Santos; Silva; Faria, 2023). A eficiência da repartição de benefícios, segue um desafio.

Ainda sim é um período que reflete uma agenda propositiva do Estado brasileiro em ampliar os direitos aos instrumentos existentes, regular o uso científico, comercial e tecnológico da biodiversidade nacional, diante da crescente pressão da biotecnologia, da agricultura empresarial, sobretudo dos setores farmoquímicos e cosméticos, e dos interesses econômicos

internacionais. Além disso, a inclusão da diversidade sociocultural nas políticas territoriais e ambientais, indica o início de um processo de formalização da existência dos sujeitos coletivos de direitos através do reconhecimento institucional de povos e comunidades tradicionais.

Em contrapartida, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), uma das ferramentas da PNDR, impulsionado pelo governo federal a partir desse mesmo ano, através de Grandes Projetos de Investimento – GPIs gerou – e gera, grandes impactos ambientais, socioambientais, além de conflitos territoriais. Segundo Rougemont et Perez (2013) que estudou os conflitos socioambientais territoriais advindos da instalação do COMPERJ e do complexo industrial portuário de Suape:

As justificativas da implantação do PAC são pautadas no discurso do crescimento econômico, do aumento do número de empregos e outros aparentes benefícios; mas é ao PAC que está atrelado o aumento dos conflitos socioambientais territoriais nas comunidades atingidas pelos seus projetos, tanto em fase de construção quanto em fase de operação (Rougemont et Perez, 2013, p. 401).

A reconstrução da Rodovia BR-319, por exemplo, tem como impacto imediato a migração do “arco do desmatamento” (Fearnside, 2006) e a grilagem de terras na Amazônia. Já as usinas hidroelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte, refletiram em conflitos trabalhistas (Campos, 2016), deslocamento de comunidades, alagamento de territórios tradicionais e de UCs, além da perda de biodiversidade e um estado de insegurança alimentar de muitas comunidades, devido ao alagamento de terras agricultáveis e à mortandade de peixes (Zimmerli; Siena, 2013).

De acordo com Rougemont et Pérez (2013) as políticas de desenvolvimento são marcadas pelo neoliberalismo e pelo neodesenvolvimentismo. Neste estudo, as autoras revelam que essas políticas de desenvolvimento têm como principais beneficiários os donos de grandes empresas, indústrias e empreendimentos. E os demais segmentos da sociedade, marginalizados e em “condição perversa”, já que “estão inevitavelmente imersos nestas políticas”.

A crítica da ecologia política latino-americana aprofunda esse debate, denunciando a persistência da colonialidade nas relações entre Estado, povos e seus território e natureza. Como afirmam Porto-Gonçalves et al. (2024), a racionalidade técnico-produtiva ainda dominante “reduz o oikos — a casa comum — a meros recursos naturais”, subordinando a vida aos imperativos do capital. Nesse sentido, a política ambiental não pode ser analisada apenas como um conjunto de normas ou instituições, mas como campo de disputa entre múltiplos projetos civilizatórios, onde a diversidade de territorialidade dos povos tradicionais representa uma alternativa à lógica da acumulação.

Entre 2008 e 2018, a legislação ambiental e territorial brasileira passou por um processo contraditório de expansão normativa e regressão institucional, que pode ser compreendido à luz do que Leonardo Avritzer (2018) denomina como o “pêndulo da democracia”. Esse conceito expressa o movimento cíclico da democracia brasileira entre fases de ampliação dos direitos e da participação popular, como nos anos iniciais da Nova República, e momentos de recuo institucional, impulsionados por coalizões conservadoras e autoritárias que buscam limitar os avanços democráticos. Esse padrão é visível na política ambiental: se no início da década observam-se medidas importantes, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), que marcou o reconhecimento da crise climática como pauta de Estado, ao lado da ampliação de Unidades de Conservação e avanços na regularização fundiária em áreas de comunidades quilombolas e indígenas, impulsionados por programas como o Brasil Quilombola, a partir de 2012 o cenário começa a se inverter.

A aprovação do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) marca um momento decisivo de inflexão, em que os interesses do agronegócio e da bancada ruralista se sobrepõem às demandas por proteção ecológica e justiça territorial. Como apontam Losekann e Paiva (2024), essa lei resultou de uma intensa disputa política e representa um ponto de flexibilização do marco ambiental brasileiro, ao permitir anistia a desmatadores, reduzir exigências de recomposição de vegetação nativa e consolidar ocupações ilegais em Áreas de Preservação Permanente (APPs). As autoras destacam que, embora os dispositivos da PNMA e da Constituição Federal de 1988 ainda estivessem em vigor, as mudanças legislativas resultaram de pressões de setores organizados do agronegócio, que encontraram respaldo na base parlamentar e reduziram o protagonismo dos mecanismos técnicos e colegiados da política ambiental (Losekann et Paiva, 2024, p. 9–11). A exemplo, o mecanismo de Compensação de Reserva Legal (CRL), instituído pelo Novo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012), permite que, em vez de restaurar a vegetação na própria fazenda, o proprietário pode compensar o déficit adquirindo, arrendando ou doando uma área equivalente com vegetação nativa em outro local. Esse mecanismo coloca sob risco especulativo áreas que vem sendo preservadas por outras populações, reduz a responsabilidade por áreas degradadas, anistiando os desmatadores e não garante a preservação e restauração processos ecológicos essenciais, além de permitir a descaracterização do instituto da reserva legal (Silva; Ranieri, 2014).

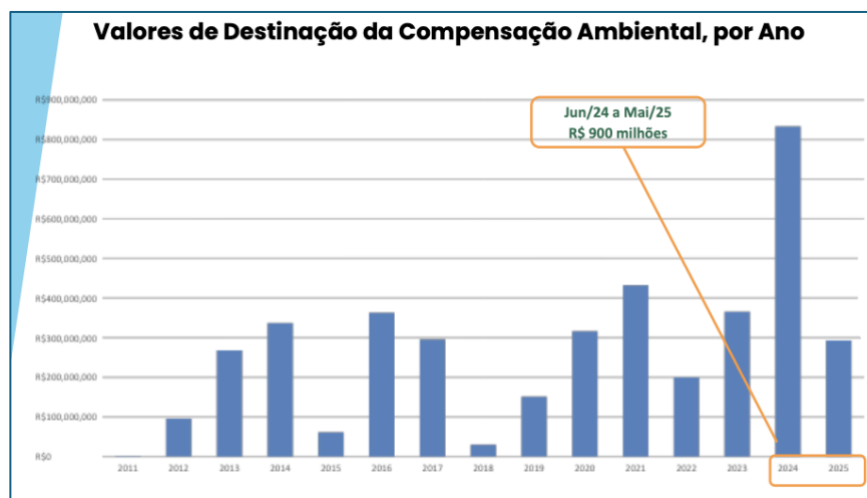
Assim, a flexibilização das normas sobre Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal, mesmo diante da resistência da comunidade científica e de movimentos sociais, a erosão das instituições democráticas e o esvaziamento progressivo das estruturas participativas ambientais, como os conselhos e comissões interministeriais (CONAMA,

CONABIO, CGEN, CONAFLO), demonstra, como aponta Avritzer (2018), que a democracia brasileira continua sendo vulnerável à ação de “elites extrativas”, capazes de capturar o Estado e neutralizar mecanismos de participação. Essa vulnerabilidade se aprofunda com a crise política pós-2013, marcada por manifestações difusas, judicialização da política e o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, eventos que, segundo o autor, inauguram uma fase de regressão democrática institucionalizada. A Lei nº 13.465/2017, aprovada logo após o impeachment, por exemplo, fragilizou o regime fundiário e favoreceu a regularização de ocupações ilegais em terras públicas.

Neste período, os mecanismos colegiados e de deliberação democrática ambiental foram progressivamente substituídos por decisões centralizadas, muitas vezes orientadas por interesses econômicos imediatos. Como observa Avritzer (2018), a democracia brasileira, quando submetida a tensões distributivas ou redistributivas, tende a retroceder, revelando a força das estruturas autoritárias e das elites que atuam fora do circuito eleitoral para reverter conquistas constitucionais.

O período entre 2019 e 2022, sob o governo Bolsonaro, é identificado por Losekann e Paiva (2024) como um momento de ruptura: houve a paralisação do Fundo Amazônia, desmobilização de conselhos participativos como o CONAMA, flexibilização de regras do licenciamento ambiental, ataques sistemáticos aos órgãos fiscalizadores e a paralisação de políticas de reconhecimento e regularização territorial de comunidades tradicionais. Esse efeito danoso pode ser observado também nos valores destinados a compensação ambiental de atividades licenciadas pelo IBAMA (Figura 4.) Mudanças que colocam em risco os princípios de justiça ambiental, a participação democrática (Losekann; Paiva, 2024) e o balaço entre extração/degradação e conservação ambiental.

Figura 4 - Valores destinados a compensação ambiental de licenciamento ambiental Federal.



Fonte: Apresentação Claudia Castro, Ibama, no Seminário Territórios não demarcados - O que fazer - (MPF, 2025)

O desmonte institucional afetou a governança ambiental formal, e ampliou conflitos territoriais e a violência socioambiental. Segundo o Dicionário de Ecologia Política (2024), estamos inseridos em um contexto de “guerra capitalista contra a vida”, no qual a natureza e os territórios são mercantilizados e subordinados à lógica de acumulação, muitas vezes com o apoio do próprio Estado. Tal cenário ampliou a violência sobre os povos e territórios indígenas, quilombolas, camponeses e dos diversos segmentos de povos e comunidades tradicionais. A expansão do agronegócio nos territórios indígenas Guarani-Kaiowa e na Amazonia Legal, através da regularização fundiária de áreas griladas, evidenciaram o Estado como mediador e agente direto de expropriação (Silva; Bampi, 2024). O avanço da mineração e do garimpo ilegal, a contaminação por mercúrio na Amazônia, a “Nova Miamata”, e a morte do Rio Doce são outros exemplos que reforçam a racionalidade política vigente. É a dupla fratura ambiental colonial (Ferdinand, 2022) no território nacional.

Portanto, embora a política ambiental e territorial brasileira pós-1988 tenha como marca a descentralização e avanços normativos e institucionais, há uma continuidade política de identidade, que nos revela limites da institucionalidade ambiental diante das forças econômicas dominantes. Um exemplo é o emblemático caso de Belo Monte (Vieira, 2021), que transformou brutalmente as dinâmicas territoriais, impactando negativamente os ecossistemas e as territorialidades associadas.

Neste cenário, é importante conhecer as existências em (re)existências articuladas pelos sujeitos territoriais em as alianças e articulações locais, étnicas, regionais e nacionais estratégia, que vêm se estabelecendo para impedir novos retrocessos e a continuidade do avanço de vetores colonialistas sobre os territórios. Como afirmam Rodrigues et al. (2011), é necessária a “reconstrução política da identidade”, para a inclusão de *identidade em política*. Assim, a resistência de povos e comunidades tradicionais, aliada à atuação de movimentos socioambientais e à rearticulação de instâncias federativas no período recente confirmam a retomada. A autoidentificação de sujeitos coletivos, e a incidência política de movimentos sociais, vem ampliando a visibilidade dos PCTs e promovendo a construção de identidade em política. Uma mudança de conjuntura que aponta para a vitalidade das lutas por justiça ambiental e por novos pactos territoriais, baseados na pluralidade de saberes e na defesa da vida.

A reconstrução da agenda territorial e ambiental deve englobar o fortalecimento das instituições participativas, a pluralidade de saberes e o reconhecimento da função socioambiental dos territórios tradicionais. Tendo em vista, identificar as estruturas coloniais de poder, de saber e do ser (Quijano, 2005) e contra colonizar (Santos, 2023) o corpo-técnico-político das instituições que planejam e incidem sobre os territórios. Ana Lúcia da Silva (2021), por exemplo, retrata a importância dos saberes quilombolas na remodelagem das políticas públicas. Jungue (2021) propõe territorializar e levar os territórios em sua diversidade para as políticas públicas, para que a manifestação dos saberes e relações em corpo-território sejam respeitadas, em vida e em fluxo.

Em 2022, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR) lançou o Guia de Políticas Públicas para Povos e Comunidades Tradicionais. A publicação reúne informações descritivas sobre os diferentes grupos pertencentes aos PCTs e faz uma compilação de políticas públicas que podem ser acessadas por esses grupos para a redução das desigualdades (Brasil, 2022). A publicação não abrange direitos fundiários nem políticas diferenciadas as características desses povos. Serve principalmente para divulgação de possibilidades e os caminhos para acessá-las.

No ano de 2023, com o início do terceiro mandato do presidente Lula, diversas políticas públicas são retomadas, incluindo as relacionadas ao desenvolvimento rural sustentável, de PCTs e ordenamento territorial. Neste ano ocorre o reestabelecimento do CONDRAF (Decreto nº 11.451/2023), da CNPCT (Dec. 11.481/2023). Neste período foi retomado também a elaboração da PNOT (Pessoa, 2025), através do Grupo de Trabalho Interministerial para a

elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (Dec. 11.920/2024). A proposta segue em elaboração.

Em 2025 é estabelecido o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PNDTS) pela Portaria nº 35 do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), tendo como um dos instrumentos de sua implementação os Territórios da Cidadania³, homologados, através das Resoluções 16 e 40 do MDA/CONDRAF, respectivamente, de 10/06/2024 e 19/12/2025 e disponíveis na Plataforma Territórios da Cidadania (Brasil, 2026).

Em 2025, foi também elaborado Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais e uma minuta para regularização fundiária de PCTs. Ambos seguem em tramitação, como veremos adiante.

Nota-se que no momento presente há uma série de iniciativas setoriais de proposição de instrumentos para ordenamento territorial (sustentável) no País. E, apesar de ser uma retomada importante, a falta de coordenação das unidades gestoras (Young; Castro, 2017) entre os instrumentos pode gerar baixa efetividade e sobreposição de esforços, tanto na elaboração quanto na implementação dessas políticas públicas.

A linha do tempo a seguir (figura 5) apresenta de um resumo dos marcos regulatórios desde o Regimento do Pau-Brasil (1605) até a Lei da Biodiversidade (2015), tratadas neste capítulo e detalha o conteúdo, as fraturas ambientais e coloniais, os impactos e os atores envolvidos em cada período. Já a tabela 3 (Anexo 1), apresenta a síntese dos dispositivos legais apresentados.

³ O programa "Territórios da Cidadania" tem como objetivo principal promover o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades sociais e regionais em áreas rurais com altos índices de pobreza. A iniciativa visa integrar políticas públicas federais, focando na cidadania e na gestão participativa para superar a exclusão social (Brasil, 2008)

Figura 5 - Infográfico da trajetória legislativa brasileira e seus impactos socioambientais.



Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO III

TERRITÓRIOS TRADICIONAIS, O RECONHECIMENTO IDENTITÁRIO E CONFLUENCIAS CONTRA COLONIAIS PARA O DIREITO TERRITORIAL

4.1.CAPÍTULO 3: Territórios Tradicionais, O Reconhecimento Identitário e Confluências Contra Coloniais para o Direito Territorial

RESUMO

O capítulo apresenta o panorama do processo de transição da invisibilidade para o reconhecimento institucional de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no Brasil conquistada através de muita luta e organização política e de marcos como a Convenção nº 169 da OIT, a Constituição Federal de 1988 e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007). Além disso, é discutido o pluralismo jurídico, o direito à diferença, a autoidentificação e a autodeterminação como pilares para a afirmação política de PCTs. No entanto, a efetivação desses direitos segue um obstáculo devido a persistência da colonialidade de poder nas estruturas estatais. Através do detalhamento da evolução do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), evidencia-se a importância estratégica deste espaço na consolidação dos PCTs na agenda das políticas públicas nacionais. Por fim, são apresentadas as ferramentas insurgentes de automapeamento dos territórios tradicionais. Plataformas digitais como a Tô no Mapa, Plataforma Territórios Tradicionais e Projeto Povos, que através do automapeamento participativo estão combatendo a invisibilidade produzida pelo Estado e subsidiando a defesa dos direitos territoriais frente à crise ecológica e social da atualidade.

Palavras-chave: autoidentificação; autodeterminação; pluralismo jurídico; povos e comunidades tradicionais; Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.

4.1. Território, identidade e o pluralismo jurídico.

“A sensação de pertencimento a um território se dá mais pela dor do que pelo amor. Só que é aqui que as lutas e resistências se encontram.” (Andrade, 2021)

O debate sobre os territórios tradicionais no Brasil está intrinsecamente ligado ao reconhecimento da diversidade epistemológica, sociocultural, étnica e histórica que conforma os modos de vida e territorialidades associadas a PCTs. A definição de povos e de comunidades tradicionais sofreu várias transformações ao longo do tempo, como demonstra o estudo de Youssef Filho (2013) sobre o reconhecimento formal da categoria social PCTs. Costa-Filho (2024) destaca que um dos grandes desafios às políticas de reconhecimento identitário é o direito à diferença, sua manutenção e o direito ao território. Assim, o processo de reconhecimento territorial perpassa, necessariamente, pela autoidentificação e autorreconhecimento das identidades coletivas (Costa-Filho, 2024), assim como pela autodeterminação.

A autoidentificação significa que cada povo possui características próprias que os distingue de outros grupos, e que servem de base para o autorreconhecimento e a construção de suas identidades. Já a autodeterminação significa que um povo ou comunidade tradicional tem o direito de tomar, de forma livre e como grupo, suas próprias decisões (MIQCB, 2024). Esse movimento, constitui uma dimensão fundamental da afirmação política desses grupos. Conforme apontam instrumentos normativos internacionais, como a Convenção nº 169 da OIT, a autoidentificação é um critério central para o reconhecimento dos povos (OIT, 1989), e, pode ser considerado um primeiro passo fundamental, para a retirada desses grupos de uma condição de invisibilidade ou “limbo jurídico”, inseri-los na agenda política nacional.

Segundo a Convenção nº 169 da OIT, os PCTs têm o direito de ter demarcada a área que usa tradicionalmente, sendo dever da União proteger a terra desses povos e comunidades. Segundo o artigo 142 da mesma convenção, os signatários devem assumir: “as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse”⁴.

Além disso, reconhecer esses territórios implica em reconhecer o pluralismo jurídico (Araújo, 2010), previsto na constituição e necessário para a autonomia das e afirmação aos

⁴ A OIT 169 foi ratificada no Brasil em 2002, através do Decreto Legislativo nº 142, entrando em vigor em 2003.

direitos humanos das comunidades. Para isso, mecanismos de direitos dos PCTs como a Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI) (OIT, 1989) precisam ser fortalecidos⁵ e a horizontalidade na tomada de decisão garantida. Segundo Wolkmer (2006) o pluralismo jurídico, democrático e participativo, é um “instrumento de luta para combater as mazelas da globalização e para legitimar-se como estratégia contra hegemônica. Assim, longe de ser um risco à ordem estatal, é uma condição necessária para a plena realização dos direitos desses povos (Wolkmer, 2006; Araújo, 2010).

Por tanto, os territórios tradicionais como “os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” (Brasil, 2007), devem ser compreendidos como construções simbólicas, cosmológicas, sociais, ambientais e políticas, sustentados por formas próprias de organização social, espiritualidade e manejo dos bens naturais, que denotam vida, alegria, esperança e liberdade (Escobar, 2015). E, ao configurarem, em muitos casos, territórios de uso comum — associados a ecossistemas e podendo ser fixos ou móveis, desafiam a lógica estatal, centrada na terra e no território como propriedade privada. Afinal, considerando que território não é exclusivamente um espaço físico (Kopenawa; Albert, 2015; Krenak, 2017), como as normativas e zoneamentos centrados nos componentes materiais apoiar a gestão territorial?

Nessa costura vimos que a terra e o *território* para pensadores indígenas, quilombolas e latino-americanos contra hegemônicos é composto por epistemologias ancestrais e espirituais, que fundamentam corpo, vida e cultura, e essa perspectiva alinha-se à luta travada por justiça socioambiental. Afinal, essa visão não centrada no uso fruto imediato do ser humano é, possivelmente, a diferença central do antagonismo ontológico entre território nas culturas indígenas e na sociedade ocidental eurocentrada.

Fraturas expostas, flechas e pontes precisam ser criadas, vislumbradas frente aos corpos de absurdo. É possível criar pontes? Quais estão sendo criadas e como a agenda política vem sendo disputada oportunizando resultantes diferentes?

4.2. Povos e Comunidades Tradicionais marcos constitucionais e normativos

PCTs passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos coletivos a partir da Constituição de 1988, em especial os artigos 231 e 232, que reconhecem as “terras tradicionalmente ocupadas e os direitos indígenas, e o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

⁵ O direito a CLPI está em disputa a exemplo a Lei 14.701 de 2023.

(ADCT), que reconhece os direitos das comunidades quilombolas, o que desvelou a disputa entre as epistemologias de mundo e lógicas de desenvolvimento presente há séculos no país (Rodrigues et al. 2011). Além desses, os artigos 215 e 216 garantem os direitos culturais, as formas de criar, fazer e viver dos diferentes grupos da sociedade brasileira, sendo papel do Poder Público zelar e tomar as ações para proteção e continuidade dos patrimônios, materiais e imateriais, culturais brasileiros exercidos por essas comunidades. A partir dessa base constitucional, diversos dispositivos jurídicos e instrumentos institucionais vêm sendo formulados, através da mobilização e luta contínua dos diferentes grupos e instituições de ensino e pesquisa para demarcação das “terras tradicionalmente ocupadas” (Almeida, 2006).

A transição da invisibilidade para o reconhecimento institucional de PCTs foi impulsionada pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT - DECRETO Nº 6.040/2007, Brasil 2007), que consolidou a base para que a territorialidade tradicional deixasse de ser um conceito abstrato. Neste sentido, segundo a PNPCT, povos e comunidades tradicionais e territórios tradicionais são, respectivamente:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição,

os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações

Desde partir de 2008, o governo federal vem criando estruturas administrativas específicas, em diversos ministérios, conferindo uma nova institucionalidade aos PCTs, tais como:

Coordenação Geral de Apoio a Povos e Comunidades Tradicionais da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Coordenação Geral de Políticas para Povos e Comunidade Tradicionais no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável no Ministério do Meio Ambiente (MMA); 6ª Câmara de Coordenação e Revisão Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais (6ª CCR) do Ministério Público Federal (MPF); Secretaria Especial de Saúde Indígena no Ministério da Saúde (MS); e Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais na Secretaria Geral da Presidência da República (UDRY; EID, 2015. p.319).

Em 2011, PCTs são inseridos como beneficiários da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. No entanto, passadas quase quatro décadas da promulgação da CF88 e quase duas da PNPCT, a efetivação dos direitos desses povos avança a passos lentos. Essa lentidão está fortemente associada à colonialidade de poder (Quijano, 2005) persistente nas estruturas da administração pública, que, mesmo com a criação de

diversos dispositivos para a demarcação dos territórios tradicionais, segue subalternizando grupos sociais.

4.3. Colonialidade, invisibilização territorial e disputas no ordenamento estatal

No contexto brasileiro, vemos o reflexo da colonialidade de poder, do saber e do ser no não reconhecimento das múltiplas identidades, modos de organização política e territorialidade que compõem o Território Nacional; nos instrumentos de ordenamento territorial e nas políticas ambientais, baseados na propriedade privada e no uso produtivo da terra que, continuamente, não consideram identidades e as territorialidades existentes, considerando como espaços vazios, o que em realidade são territórios tradicionais e, na tentativa de desconectar povos de sua cultura e história (Zanon et Valle, 2025).

A partir dos alarmantes eventos derivados da emergência climática, povos e comunidades tradicionais emergem como protagonistas no uso sustentável dos recursos naturais e na manutenção dos ecossistemas saudáveis, especialmente vinculados a práticas sustentáveis de uso do território, necessárias à regulação climática e, com isso, ganhando novo espaço e identidade na agenda pública. Assim, diversas iniciativas de mapeamento dos territórios tradicionais foram estruturadas. O automapeamento e a autodeterminação ganham ferramentas de visibilidade e novas dinâmicas para assegurar que os direitos territoriais sejam construídos (Ministério Público Federal, 2026)

Porém, apesar de sua relevância, esses territórios não vêm sendo considerados em instrumentos de planejamento territorial como de Zoneamento Ecológico Econômico, por exemplo. Adicionalmente, são desafiados pela lógica hegemônica de mercado, que promove uma nova intrusão em seus territórios, baseada na extração intensiva e na mercantilização da natureza, como o mercado do crédito de carbono, por exemplo (Tanaka, 2022).

Somado a isso, é preciso ampliar a visão, compreender e conhecer a complexidade e diversidade de identidades e territórios tradicionais existentes no Brasil (Little, 2002). Fato que exige uma convecção de esforços, em diferentes esferas, para que cada uma das identidades e territórios permaneçam na agenda política e no debate público. Neste sentido, reflito sobre a necessidade de reconhecer a limitação de instrumentos da administração pública que, foram construídos a partir de uma única identidade e que promovem a continuidade da estrutura hegemônica patriarcal capitalista. A obra “As veias abertas da América Latina” (Galeano, 1971) e o conceito de dupla fratura colonial e ambiental, cunhado pelo pesquisador Malcon Ferdinand

(2022), deflagram essa continuidade, que resulta na perpetuação das práticas imperialistas e colonialistas sobre os territórios tradicionais.

Assim, a luta pelo reconhecimento territorial se inicia na autodeterminação e não se esgota na formalização documental, pois implica uma disputa pelo modelo de desenvolvimento, com autonomia na gestão dos bens e tempos comuns, e pelo direito de existir conforme suas próprias cosmologias. Os debates sobre o tempo laboral, como o levantado pelos povos das águas que organizam seu tempo em função das marés, ilustram a especificidade das territorialidades e sua associação a práticas rituais em corpo-territórios únicos.

Nesse sentido, os dispositivos de planejamento territorial necessitam ser reinterpretados à luz de um paradigma que respeite a diversidade, os direitos dos coletivos e o protagonismo das comunidades. Planos de manejo, etnomapeamentos, protocolos bioculturais e de consulta, o direito à repartição de benefícios, os manejos agroecológicos, as práticas de uso coletivo da terra e conhecimentos tradicionais acumulados são expressões concretas de avanços no reconhecimento de identidades em territorialidades específicas. Portanto, os territórios tradicionais representam manifestações de resistência identitária e chaves para a construção de alternativas ao modelo dominante da lógica estatal fundiária, baseada na propriedade privada (Araújo, 2010) e na exploração ambiental.

4.4.O Avanço contra colonial através da CNPCT:

‘Aldear a política e reflorestar mentes’ – Sonia Guajajara

Criada em 2004 através de Decreto presidencial de 24 de dezembro (Dec. 27/12, Brasil, 2004), a então denominada Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, tinha como um dos objetivos o estabelecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. Na ocasião a Comissão era composta exclusivamente por representantes governamentais. Em 2006, o novo Decreto de 13 de julho (Dec. 13/07, Brasil, 2006) alterou a denominação, competência e composição de tal comissão, que passa a chamar Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais a ser composta por 30 titulares e seus suplentes – quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representante de organizações não-governamentais, sendo presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome cabendo ao Ministério do Meio Ambiente, as funções de secretaria executiva (Brasil, 2006).

No ano seguinte, em 2007, é instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), através do decreto 6.040, com

“objetivo de promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições” (Brasil, 2007). Além disso, o Art. 3º define territórios tradicionais, povos e comunidades tradicionais – tirando do limbo jurídico esses conceitos; e desenvolvimento sustentável – incorporando elementos do relatório de Brundtland, principalmente o pensar geracional: “o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras”. Embora o termo desenvolvimento sustentável deva ser utilizado e analisado através de um pensamento crítico (Kruse; Cunha, 2022), no caso da PNPCT, pode ser tanto um caminho de discurso de diálogo com diferentes setores e políticas que já utilizam o conceito, como uma estratégia de negociação epistemológica quando se refere a um caminho em fluxo e continuidade. Como constante na cosmo percepção de diferentes grupos identitários.

A PNPCT ao conceituar Povos e Comunidades Tradicionais e Territórios Tradicionais deu subsídio e impulsionou a inclusão das comunidades tradicionais em instrumentos administrativos, tanto a nível federal, como a nível estadual e municipal. A Lei nº 11.481, de 2007, por exemplo, estabeleceu novas diretrizes para regularização da propriedade imobiliária, incluindo no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, as comunidades tradicionais como beneficiárias de regularização fundiária de interesse social (Brasil, 2007), facilitando a doação de terrenos públicos e autorizando a utilização da Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU).

Em 2009, seguindo a agenda de desenvolvimento sustentável impulsionada pela PNPCT, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) - Decreto nº 7.037/2009 é regulamentado e prevê:

A efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório”, bem como a “valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento” e o “combate às desigualdades estruturais”, haja vista que “os pactos e convenções que integram o sistema regional e internacional de proteção dos Direitos Humanos apontam para a necessidade de combinar estas medidas com políticas compensatórias que acelerem a construção da igualdade, como forma capaz de estimular a inclusão de grupos socialmente vulneráveis. Além disso, as ações afirmativas constituem medidas especiais e temporárias que buscam remediar um passado discriminatório. No rol de movimentos e grupos sociais que demandam políticas de inclusão social encontram-se os povos indígenas, populações negras e quilombolas, ciganos, ribeirinhos, varzanteiros e pescadores, entre outros (Brasil. Ministério Público Federal, 2022).

Embora o PNDH-3 de 2009 reconheça além dos povos indígenas e quilombolas outros grupos sociais como pescadores, ciganos e vazanteiros como sujeitos alvo da política, é apenas

em 2016, através do Decreto Nº 8.750, de 9 de maio que o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), identifica 28 (vinte e oito) segmentos pertencentes a categoria guarda-chuva de PCTs, dando novo passo ao fortalecimento desses grupos sociais. Os segmentos de PCTs segundo o decreto São eles: povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; catingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos (Brasil, 2016).

Com o decreto de 2016, o CNPCT passa a ser um órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Um colegiado, de caráter consultivo, com quarenta e quatro membros titulares, vinte e nove representantes da sociedade civil, quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal, e o Ministério Público Federal como convidado permanente. A transição de uma "Comissão" temporária para um "Conselho" permanente demonstra o amadurecimento institucional, além de representar a busca por estabilidade jurídica além da autonomia deliberativa.

Em 2018, com o desmonte institucional, o decreto Nº 9.465 de 9 de agosto transfere o CNPCT da pasta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos. Neste mesmo ano,

Por meio do Ofício nº 239/2018-CNA, dirigido à Presidência da República, o Presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, João Martins da Silva Júnior, e a presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA, a Deputada Federal Tereza Cristina (DEM-MS), solicitam a revogação do Decreto nº 6.040/2007 (Brasil, 2018. p.1).

No ofício supracitado, a CNA e a FPA alegam que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais “*afrontam a ordem e a segurança, além de violarem a garantia constitucional de proteção à propriedade privada*” (Brasil, 2018). Pedem ainda a suspensão de processos demarcatórios. O que de fato foi feito no período de 2018 a 2022 no governo Bolsonaro. No entanto, ao mesmo tempo que foi um período marcado pela desarticulação dos órgãos consultivos do Estado e a tentativa de enfraquecimento da CNPCT, novas acordos interinstitucionais foram feitos. A aliança entre movimentos sociais, instituições de ensino e pesquisa e agências de cooperação promoveu novas oportunidades de incidência tendo em vista pelo reconhecimento e proteção dos territórios tradicionais e dos segmentos de PCTs do Decreto Nº 8.750/2016.

Tabela 2 Transformações ocorridas na composição da CNPCT desde sua criação em 2004 até 2023.

Ano / Norma	Status	Vinculação (Presidência)	Secretaria-Executiva	Composição
2004 (Dec. 27/12)	Comissão	MDS (Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	MMA (Meio Ambiente - Secretaria de Desenvolvimento Sustentável)	8 representantes governamentais (fase inicial de formulação).
2006 (Dec. 13/07)	Comissão	MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	MMA (Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável)	30 membros, mais suplentes (15 representantes governamentais e 15 da sociedade civil)
2016 (Dec. 8.750)	Conselho	Eleito e designado pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.)	MDS	44 membros, mais duas suplências, (15 representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e 29 representantes da sociedade civil)
2018 (Dec. 9.465)	Conselho	Eleito e designado pelo MDH (Ministério dos Direitos Humanos.)	MDH (Secretário Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial)	Manutenção da estrutura de 2016 com ajustes em pastas federais.
2023 (Dec. 11.481)	Conselho	Eleito e designado pelo MMA (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.)	MMA (Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável)	48 membros titulares (19 de órgãos e entidades da administração pública federal e 29 representantes da sociedade civil)

FONTE: Elaboração própria

O histórico de transformação do CNPCT ao mesmo tempo que demonstra a instabilidade da agenda e sua vulnerabilidade a ciclos políticos, retrata a força da luta organizada, o amadurecimento político e institucional em sua crescente capacidade de articulação. E como veremos adiante, refletida em avanços nas agendas. Atualmente, com 28 segmentos reconhecidos, o desafio tem sido transpor o reconhecimento do papel para instrumentos de regularização fundiária. Após 20 anos da PNPCT, o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais previsto na PNPCT, não foi instituído. Em 2023, o CNPCT com a nova composição e iniciou-se a construção deste Plano.

4.5. Reflorestando a Política Pública Nacional

Diante do desafio e a urgência em proteger e respeitar os territórios tradicionais, nos dias 10 e 11 de setembro de 2025 foi realizado o seminário “Territórios não demarcados, o que fazer?” O encontro teve como fundamento colher subsídios e debater notas técnicas. Estiveram reunidos representantes do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), da sociedade civil e de instituições parceiras, e teve como orientador pedagógico o procurador da República Wilson Rocha Fernandes Assis.

Também em 2025, o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais com aproximadamente 300 propostas para “atendimento efetivo das demandas dos povos e comunidades tradicionais (PCTs) de todo o território nacional” foi para consulta pública através da plataforma Brasil Participativo do Governo Federal. “O plano está estruturado em seis eixos principais, que compreendem o acesso aos territórios tradicionais e aos recursos naturais; à infraestrutura; à inclusão social; ao fomento e produção sustentável; a violações de direitos humanos; e à comunicação, cultura e processos formativos” (Brasil, 2025)

Além disso, através da participação de diversos órgãos de governo e organizações da sociedade civil, foi elaborada uma minuta de decreto para o estabelecimento dos procedimentos para o reconhecimento e a regularização fundiária de territórios reivindicados por PCTs. Ainda em 2025 a minuta foi entregue ao presidente Lula. A dizer-se, a minuta do decreto já foi validada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), teve parecer favorável da Consultoria Jurídica do ministério, e agora tramita no Ministério do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas (MMA) e no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (ISP, 2026; Terra de Direitos, 2026).

Na “Carta das organizações representativas dos Povos e Comunidades Tradicionais no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais ao Governo Federal”, disponível no Anexo 2, de 10 de março de 2026, organizações representativas dos Povos e Comunidades Tradicionais no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) definem as prioridades do Governo Federal para os últimos meses atual do mandato do Presidente da República. Segundo a carta, o CNPCT representa mais de 10 milhões de brasileiros e, dentre as prioridades descritas na carta está: O fortalecimento Institucional do CNPCT; a assinatura do Decreto de Regularização Fundiária de Territórios Tradicionais e; a Instituição do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais por meio de Decreto Presidencial (Terra de Direitos, 2026).

Segundo a reportagem do Instituto Sociedade, População e Natureza (2026), o decreto sob aprovação propõe inovações práticas no âmbito do Incra, como a titulação definitiva coletiva, através de procedimentos ágeis para destinação de terras públicas federais a comunidades tradicionais, tanto em áreas rurais quanto urbanas, reconhecendo a coletividade como sujeito de direito; além da proteção de territórios tradicionais urbanos e periurbanos, por meio de instrumentos do Estatuto da Cidade, protegendo comunidades de matriz africana, terreiros e outras ocupações contra a especulação imobiliária, a favelização e a atuação de milícias, e; por fim, a consolidação de direitos, como a consulta livre, prévia e informada, o respeito às cosmovisões e a abordagem territorial.

A construção desse marco regulatório é decorrente do diálogo organizado, em ampla participação social sobre diversidade epistemológica e negociação política em ordenamento territorial. Cada um dos 28 segmentos, mais a juventude, representam as mais variadas socioterritorialidades, *são as veias em teias do Brasil, micélios humanos*, agora, fazendo a política nacional. fio de uma veia infinita, de ancestralidade vozes, modos de ser e saber. que, em diálogo multi-diverso amplificado. Ao refletir, quiza o CNCPT, à nível federal, seja a instituição que oportuniza a reunião, circularmente, de saberes territorializados e trazer para as políticas públicas suas composições de mundo, socioéticodiversa.

4.6. Mapeamento participativo e a autodeclaração como ferramenta de luta.

Enquanto o marco regulatório não é aprovado, outras estratégias para o reconhecimento territorial vêm sendo elaboradas por meio da articulação interinstitucional. Neste contexto, destacam-se cinco iniciativas surgidas nesse período: a Plataforma Territórios Tradicionais, o aplicativo “Tô no Mapa”, a Plataforma Povoada, a Plataforma Povos. Ao estudá-las foi verificado que todas elas têm em comum o protagonismo de povos e comunidades tradicionais e a defesa dos territórios, em diferentes escalas e com distintas metodologias.

Segundo Almeida (2001), o mapeamento de populações tradicionais oportuniza reconhecer e visibilizar conflitos sociais sobre o uso dos territórios, além de identificar territórios habitados e disputas sobre seu uso, contribuindo para o debate público sobre sistemas alternativos de propriedade e uso. Também indica áreas prioritárias para políticas de baixo impacto ambiental. Nesse sentido, caracterizar os territórios por meio do mapeamento participativo constitui um primeiro passo fundamental para o seu reconhecimento. No entanto, para além do mapeamento, é necessário fomentar o diálogo entre as políticas de planejamento territorial, de modo a incluir esses territórios nos mapas oficiais e, assim, subsidiar políticas públicas mais adequadas e sustentáveis. Nesse contexto, surgem questões centrais: como

incorporar a autodeclaração nos processos de zoneamentos e licenciamento ambiental? Como inseri-la na governança fundiária? E como estabelecer esse diálogo com o sistema financeiro? A autodeclaração e a ampla divulgação dessas informações, nesse cenário, promove visibilidade, reforça o direito à demarcação e contribui para tornar os caminhos da regularização territorial mais seguros.

4.7.A Plataforma Territórios Tradicionais

A Plataforma Territórios Tradicionais, lançada em 2019, é “uma iniciativa interinstitucional, que reúne e sistematiza informações geoespaciais de Territórios Tradicionais” (Ministério Público Federal, 2019). A plataforma surge através do “Projeto Territórios Vivos”⁶, em um trabalho integrado do Ministério Público Federal (MPF) – pela 6ª. Câmara de Coordenação e Revisão (6ª CCR), com o apoio tecnológico da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) – e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). A iniciativa busca dar visibilidade dos PCTs na contribuição para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável – Agenda 2030, suprimindo a “...insuficiência de dados atualizados, confiáveis e diferenciados – abordando a ocupação dos territórios tradicionais, os aspectos culturais e a contribuição dos PCTs para o desenvolvimento sustentável...” (GIZ, 2022). E, com isso, subsidiar a tomada de decisão do MPF, na defesa dos territórios tradicionais e a inclusão dos PCTs no processo de construção e execução das políticas públicas pelo Estado.

A plataforma é um sistema que reúne dados sobre a localização e características dos territórios tradicionais, incluindo informações geográficas, vínculos identitários, histórico de ocupação, demandas, ameaças sofridas e formas de uso da terra. Os cadastros são feitos pelas próprias comunidades e validados por um comitê técnico interinstitucional e por um conselho gestor formado majoritariamente por representantes das comunidades. Uma inovação que garante segurança, legitimidade e protagonismo às populações envolvidas (MPF, 2025).

Em 2025, já estavam cadastrados mais de 400 territórios na plataforma dos diversos biomas e culturas tradicionais do Brasil. Em janeiro de 2026, na reunião de planejamento do Projeto Territórios Vivos, foi anunciada a continuidade do projeto até 2028. A Plataforma vem sendo reconhecida por sua contribuição como instrumento de justiça socioambiental e é uma

⁶ Nome oficial do projeto - Agenda 2030 - contribuição para a implementação do princípio “Não deixar ninguém para trás”, uma cooperação com o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH—Alemanha e Ministério Público Federal do Brasil.

confluência de esforços importantes para novas visões e caminhos para a visibilidade dos territórios tradicionais e garantia dos direitos dos povos que os constroem.

4.8. Tô no Mapa

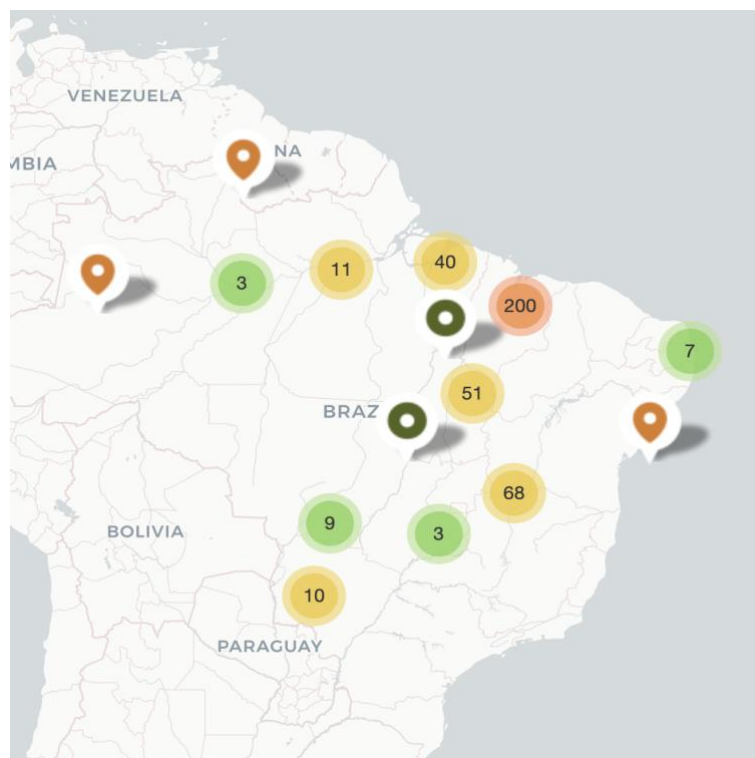
Paralelamente à criação da Plataforma Territórios Tradicionais, em 2020, foi desenvolvido e lançado o aplicativo “Tô no Mapa” pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) com o Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), e apoio da Rede Cerrado, voltado para povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares auto mapearem seus territórios.

É um aplicativo para Android, gratuito, onde é possível delimitar o território tradicional, mapear a comunidade, locais de uso e suas características, identificar locais de conflito, se autodeclarar como pertencente a um segmento, realizar a inclusão de registros fotográficos, dentre outros, tudo georreferenciado (Tô no Mapa, 2020). O objetivo é fortalecer a luta por direitos territoriais ainda não reconhecidos, e foi um desdobramento do projeto “Mapeamento de Comunidades Invisibilizadas no Cerrado”. Durante o projeto, os pesquisadores evidenciaram e comprovaram a disparidade entre os dados registrados e os dados oficiais. Foram registradas um número 3,5 vezes maior de comunidades que os dados contantes no IBGE, na Funai e na Fundação Palmares (IPAM et al., 2022).

Para popularização do aplicativo “Tô no Mapa” foram realizadas diversas campanhas de divulgação, incluindo reuniões comunitárias, seminários on-line, vídeos informativos, relatórios demonstrativos – denominados de relatório de povoamento do APP, além de cartilhas explicativas para a utilização. No website da plataforma se pode acessar e consultar a base de dados das comunidades autodeclaradas. Até a realização da presente dissertação, haviam sido cadastradas 5237 comunidades, de 34 diferentes segmentos, em 63.409.624 km mapeados. A imagem com o mapa a seguir traz um panorama do mapeamento atual disponível no website da plataforma. É interessante notar que existem amplas áreas “em branco”, principalmente no sul e sudeste do país e centro-oeste (figura 6). O que sugere a necessidade de continuidade nos esforços para divulgação da ferramenta nos territórios tradicionais destas regiões. Além disso, quando analisamos a distribuição desses territórios por bioma (Figura 7) e o expressivo nível de não atribuição a essa categoria pelas comunidades na hora do cadastro surge a questão: O que é que representa, afinal, a categoria Bioma em territorialidades tradicionais? A não atribuição a essa categoria pode incluir número fatores como áreas de transição, enclaves vegetacionais, mas também pode refletir como a expressão e leitura do território está associada

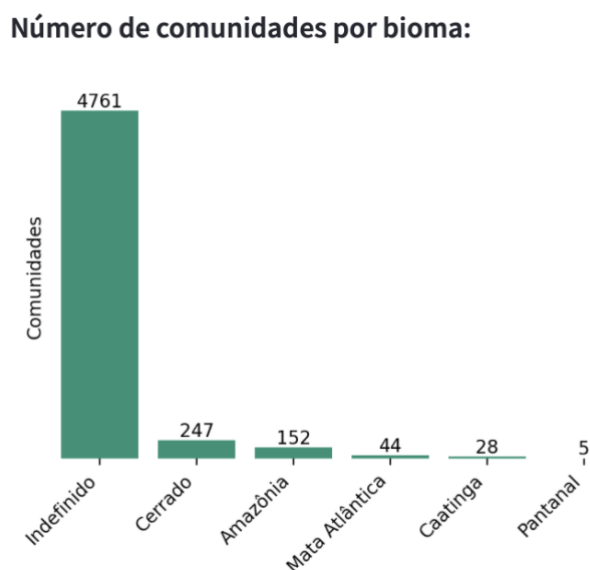
a outras características que não dialogam com o que a leitura biogeográfica para os tipos vegetacionais.

Figura 6 - Imagem das comunidades mapeadas na Plataforma “Tô no Mapa”.



FONTE: (Plataforma Tô no Mapa, 2026)

Figura 7 - Número de comunidades cadastradas na plataforma Tô no Mapa por bioma brasileiro.



FONTE: Plataforma Tô no Mapa, Acesso em 5 de abril de 2026.

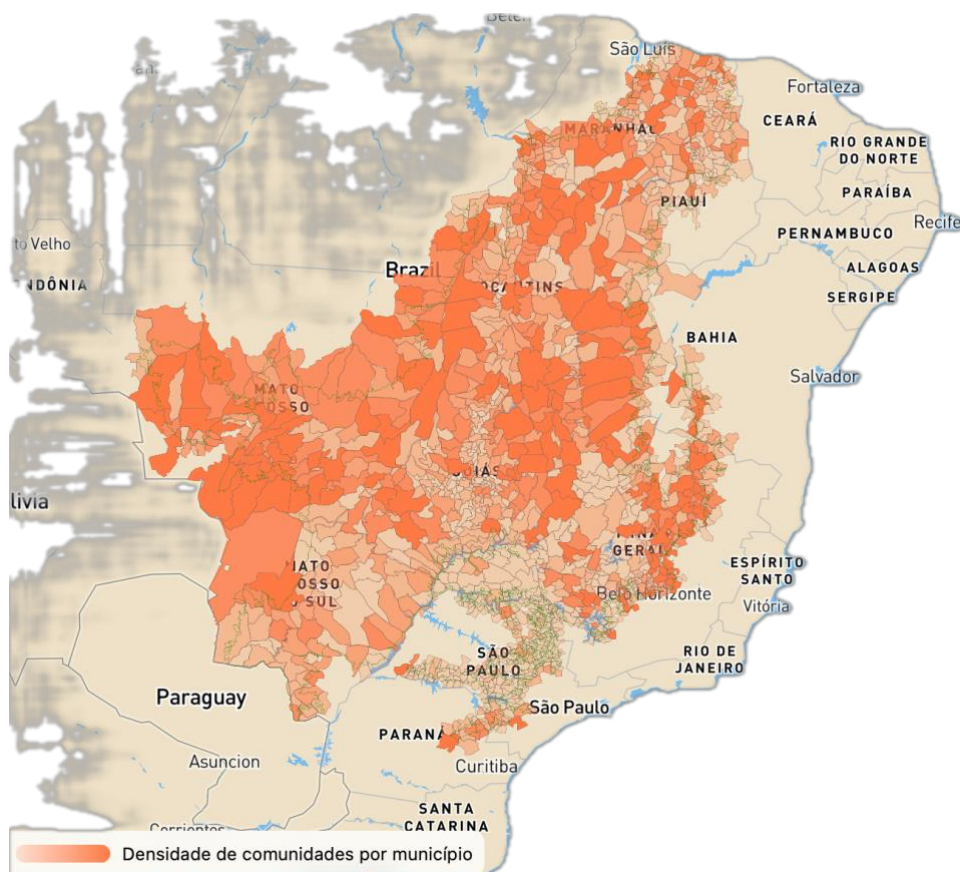
4.9. Plataforma Povoado

A Plataforma Povoado é também iniciativa do arranjo "Tô no Mapa", no entanto, esta é uma base de dados colaborativa e dinâmica que reúne dados bibliográficos públicos sobre PCTs (Tô no Mapa, 2026). Tem como objetivo, através de dados secundários, “oferecer uma visão panorâmica da dimensão, distribuição, segmentos dos povos e comunidades tradicionais do Brasil, com início no Bioma Cerrado” (Tô no Mapa, 2020). Em quatro anos, de 2020 a 2024, a Plataforma Povoada identificou 6.767 comunidades em áreas de cerrado (figura 8), contemplando 28 segmentos de Povos e Comunidades Tradicionais, e registrou 6.790 referências bibliográficas (Tô no Mapa, 2026).

A metodologia para identificação de PCTs na plataforma Povoada considerou: os segmentos reconhecidos no Decreto no 8.750/2016 do CNPCT ; os segmentos que, embora não constem formalmente no Decreto, são reconhecidos pela literatura e por organizações sociais como comunidades tradicionais — Comunidade Groteira-Chapadeira, Produtores de Caranguejo; Vaqueiros, Povo do Reinado/Congadeiro e Oleiros; e comunidades cuja classificação nas fontes está associada à produção primária, projetos de assentamento ou categorias rurais genéricas — Agricultores Familiares, Assentamento, Comunidade Camponesa, Comunidade Rural, Projeto de Assentamento e Reassentamento.

Desde 2022, a ferramenta de autodeclaração “Tô no Mapa” está integrada a Plataforma de Territórios Tradicionais. Assim, após a validação do cadastro realizado pelo app, é possível enviar o registro do território para a Plataforma Territórios Tradicionais.

Figura 8 - Imagem com a densidade de comunidades identificadas por município através de referências bibliográficas pela Plataforma Povoada.



FONTE: Plataforma POVOADA. Acesso em 5 de abril de 2026.

4.10. Plataforma Povos

A Plataforma Povos incorpora o resultado do Projeto Povos, que é uma medida de mitigação, exigência do licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama para a produção de petróleo e gás pela Petrobras na Bacia de Santos. Fruto da parceria entre o FCT e o Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS), programa institucional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) (OTSS, 2026). Em 2019, como fruto da luta histórica do Fórum de Comunidades Tradicionais de Paraty, Angra e Ubatuba (FCT), foi aprovada a primeira fase do projeto de caracterização dos territórios tradicionais – denominado

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.

5 CAPÍTULO 4: Instrumentos Jurídicos de Regularização Fundiária de Povos e Comunidades Tradicionais.

RESUMO

O capítulo apresenta uma análise dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária utilizados por PCTs no Brasil, evidenciando que a morosidade e a complexidade administrativa dificultam a efetivação dos direitos territoriais previstos na Constituição. São examinados seis dispositivos federais. Dentre os 26 segmentos de PCTs, apenas indígenas e quilombolas possuem marcos regulatórios específicos para demarcação. Os demais estão subjugados a políticas de reforma agrária ou conservação ambiental. A pesquisa reflete sobre a disputa territorial com o agronegócio e grandes empreendimentos e sua influência nos processos demarcatórios e no agravamento de conflitos socioambientais. São avaliados instrumentos como A titulação de Terras Indígenas, Titulação Quilombola, Reservas Extrativistas (RESEX), Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) e o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), mostrando seus limites e potencialidades para garantir o uso coletivo e a segurança jurídica. Além disso, analisa-se instrumentos precários, mas estrategicamente importantes, como Termos de Compromisso (TC) e Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), que minimizam conflitos fundiários em áreas de proteção integral e domínios da União. Adicionalmente, o capítulo apresenta iniciativas a nível estadual para a regularização fundiária de PCTs. Conclui-se que a fragmentação institucional e a resistência política às práticas de manejo tradicionais e ao uso comum e intermitente do solo, operam para manter a invisibilidade dos territórios tradicionais, tornando as ferramentas de autodeclaração e mapeamento participativo estratégias fundamentais de resistência e pressão para que o Estado reconheça a pluralidade de territorialidades que compõem o Brasil.

Palavras-chave: regularização fundiária; demarcação territorial; territórios tradicionais.

5.1. A Situação Normativa das Territorialidades

O reconhecimento de territórios tradicionais deveria iniciar-se com o ato autodeclaratório de um grupo como pertencente a um, ou mais, segmentos de povos e comunidades tradicionais e ser acompanhada por um dispositivo de regularização fundiária que fornecesse segurança jurídica necessária para a soberania de cada territorialidades. No entanto, como veremos a seguir, dos 28 segmentos reconhecidos pelo como PCTs pelo Estado, apenas 2 possuem marcos regulatórios com os processos administrativos para demarcação dos territórios tradicionais, os indígenas e os quilombolas. Os demais ficam subjugados à agenda da Política Nacional de Reforma Agrária, sob responsabilidade do INCRA ou de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, junto ao ICMBio. Permeadas de excessos de ritos tecnocráticos, os seis dispositivos que serão apresentados a seguir (Tabela 4) são da esfera Federal e operam de forma paralela, fragmentada e, frequentemente, dissociada dos instrumentos formais de ordenamento e planejamento do território, o Zoneamento Ecológico Econômico e o Plano Diretor (Bevacqua; Nunes; Turetta, 2025). E, frequentemente paralisam por conflitos de interesse Tais conflitos envolvem, principalmente, os interesses dos setores do grande capital como o agronegócio, os latifúndios, as monoculturas, e os grandes empreendimentos dos setores turístico, de transporte e de energia que possuem forte representação nas assembleias legislativas e, conseqüentemente, grande influência sobre as instituições responsáveis pelo cumprimento processual de reconhecimento e demarcação territorial.

5.2. Titulação Definitiva de Terras Indígenas e de Quilombos

A demarcação das Terra Indígenas – TI e a Titulação Definitiva dos territórios quilombolas estão previstas na CF88. A demarcação das TI é competência no Poder Executivo através da FUNAI e foi o primeiro processo regulamentado após a CF88. O Decreto nº 1775/96, estabelece o ato administrativo composto por 5 etapas (estudo, delimitação, declaração, homologação e regularização) e que depende da ação coordenada da FUNAI, MTJ, SPU e Presidência da República (Brasil, 1996). Segundo a CF88 o direito dos povos indígenas à terra é originário, isso é, de antes da formação do Estado Nacional. Embora fundamental, tal dispositivo já demonstrou sua debilidade. A alternância de poder e a disputa territorial desenvolvimentista segue sendo o principal desafio para o reconhecimento dessas áreas, que não necessariamente são, em totalidade, os territórios indígenas.

Segundo o Painel Terras Indígenas do Brasil (Brasil, 2024), existem 829 Terras Indígenas no país em diferentes fases do processo administrativo, o que corresponde a 13% do território nacional. O Censo 2022 do IBGE registrou 1.694.836 pessoas indígenas no Brasil, 391 etnias

e 295 línguas indígenas faladas. O retrato de 2026, são de 290 TI esperando para ter seu processo administrativo concluído (Instituto Socioambiental, 2026). Destas, 46 terras indígenas já delimitadas pela FUNAI aguardam há mais de 10 anos a edição de suas portarias declaratórias pelo Ministério da Justiça (Jabra; Geib, 2025). Algumas, como a Terra Indígena Piripkura no Mato Grosso, esperando já há 40 anos o ato declaratório (ISA, 2026). Tal morosidade tem acirrado os conflitos. Segundo a Agência Brasil (2025), de 2014 para 2024 houve um aumento de 201,43% de casos de assassinatos indígenas, passando de 70 casos em 2014 para 211, em 2024.

Segundo o MapBiomias (2026), o Brasil perdeu cerca de 111,7 milhões de hectares de áreas naturais nos últimos 40 anos, uma redução de 33% em seus biomas, com o desmatamento concentrado principalmente em áreas privadas e públicas não protegidas. Com o recorte no bioma Amazônia, 27,26% destas áreas foi desmatada nos últimos 40 anos, entretanto, nas terras indígenas o índice é de apenas 1,7. Tais dados demonstram a importância das TI para a preservação ambiental e regulação climática, e que a morosidade na finalização dos processos demarcatórios terá impactos para além dos indígenas.

Em 2023 o Congresso Nacional promulgou, após a derrubada de vetos presidenciais, a Lei nº 14.701. Considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, um dos principais efeitos da Lei é a incorporação da tese do marco temporal (Alves; Sá Junior, 2023), segundo a qual apenas teriam direito à demarcação de terras indígenas os povos que estivessem nelas presentes em 5 de outubro de 1988. Além disso, retira o direito de consulta prévia livre e informada dos indígenas;

A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente (Brasil, 2023).

E ainda considera que;

O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção (Brasil, 2023).

Segundo a Agência Senado (2025) o Senado Federal busca maneiras para a mineração em áreas indígenas. E essa disputa e interesse vem de longa data. Na noite anterior a votação do STF sobre a Lei 14.701 de 2023, uma proposta de Emenda à Constituição (PEC 48/2023) foi votada e aprovada. Essa também dispõe sobre a tese do marco temporal e está em tramitação.

Os procedimentos para demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, previsto na CF88, e regulamentado pelo decreto 4.887 de 2003 é de competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No que toca ao regime jurídico dos quilombolas, há duas diferenças substâncias em relação aos indígenas. Primeiro, a propriedade das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos é dos próprios quilombolas, considerados como coletividade, e não da União, tal como ocorre com Terras Indígenas (BRASIL, 2021).

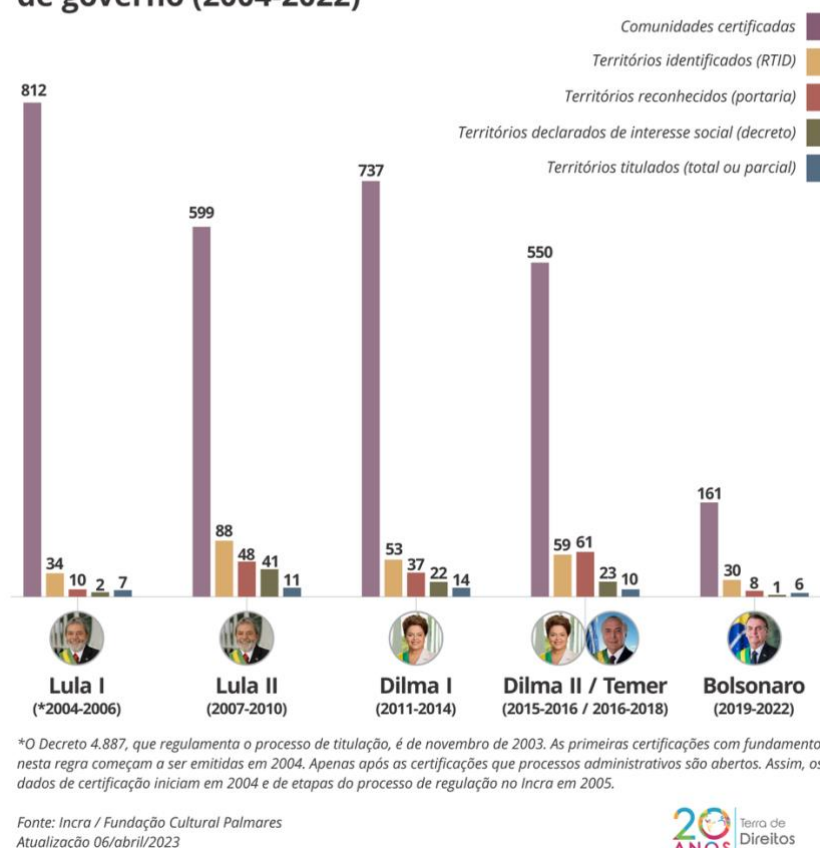
Embora a Titulação Quilombola (TQ) possua ritos distintos das TI, persiste o desafio da morosidade institucional decorrente dos conflitos fundiário de caráter desenvolvimentista. De acordo com o estudo da Terra de Direitos (Borges, 2023), em maio de 2023 havia 2.849 comunidades na etapa inicial de autorreconhecimento certificadas pela Fundação Cultural Palmares e, apenas 54 Territórios quilombolas com etapas concluídas. Segundo o mesmo estudo, o Brasil levará 2.188 anos para demarcar todos os territórios quilombolas se seguir neste “ritmo” e, quando analisado o comparativo de territórios titulados em diferentes gestões do governo, percebemos que a diferença no avanço, embora menor no governo Bolsonaro, ainda é muito baixa nos mandatos de Lula I, II e Dilma I e Dilma e Temer II (Figura 11). O que demonstra a resistência e o desafio do estado em regularizar esses territórios, reforçando que a fratura colonial segue a orientar a tomada de decisão.

Outra diferença importante entre Terras Indígenas e a Titulação Quilombola é que enquanto nas TIs a propriedade é da União, com usufruto coletivo exclusivo indígena, a Titulação Quilombola formaliza a propriedade coletiva, “representada por suas associações legalmente constituídas”. Desta forma os TQ, as Reservas Extrativistas (RESEX), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), são unidade territoriais que reconhecem o uso coletivo do território (Brasil, 1996; Brasil, 2003; Brasil, 2020).

Diferentemente dos TQ em que as populações quilombolas possuem total autonomia nos territórios demarcados, no caso das RESEX e RDS, esse uso é concedido às populações tradicionais por meio de contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU), firmado com a associação “mãe” (Brasil, 2019). Este contrato de concessão é intransferível, e a degradação do meio ambiente por parte das populações extrativistas implica a sua rescisão.

Figura 10 - Comparativo de territórios titulados em diferentes gestões do governo, percebemos que a diferença no avanço, embora menor no governo Bolsonaro

Comparativo de conclusão de etapas de regularização fundiária - por gestões de governo (2004-2022)



Fonte: (Terra de Direitos, 2023)

5.3. Unidades de Conservação de Uso Sustentável (RESEX e RDS) e os Territórios Tradicionais

O conceito de Reserva Extrativista surge em 1985 no Encontro Nacional dos Seringueiros, que utilizaram da demarcação de terras indígenas como referência (Thomas et al, 2019). Em 1989, a PNMA inclui as RESEX como “*um espaço territorial a ser especialmente protegido pelo poder público*”. Em 1990 foi criada a primeira RESEX, a Reserva Extrativista do Alto Juruá, no Acre, e o Decreto no 98.897, de 30 de janeiro de 1990 definiu o modelo de reserva extrativista como forma específica de regularização fundiária e ambiental (Thomas et al, 2019).

As RESEX e RDS são espaços territoriais de posse e domínio público, com cogestão do órgão ambiental, como as secretarias de meio ambiente a nível estadual ou o ICMBIO a nível

Federal, e as comunidades beneficiárias associadas, através do conselho deliberativo (Euler et al., 2021). As Unidades de Conservação têm o plano de manejo como o principal instrumento técnico de gestão. Nele são definidas, além de outros aspectos, as normas de uso, o zoneamento das áreas e os programas de sustentabilidade ambiental e socioeconômica.

Ambas são modalidades de unidade de conservação (UC) de uso sustentável em vigor pela Lei nº 9.985/2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Brasil, 2000). Segundo o art. 18 dessa Lei:

A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (Brasil, 2000).

O estudo conduzido por Euler et al. (2021) apresenta o histórico, panorama e desafios do extrativismo das RESEX nacionais. Segundo as autoras, existem 200 solicitações para criação de RESEX, demonstrando que o dispositivo tem sido reconhecido e desejado por povos e comunidades tradicionais extrativistas como meio de garantir seus direitos territoriais. No entanto, a criação desses espaços protegidos também é alvo das disputas de interesse na agenda política dos órgãos ambientais. Os pescadores de Cáceres - MT, por exemplo, aguardam há 12 anos a criação de uma RESEX. E, mesmo após os estudos prévios terem sido realizados, não há perspectiva de quando a área será criada. Enquanto isso, os pescadores da região sofrem com o aumento do turismo, projetos de dragagem do rio, dentre outros fatores que ameaçam suas territorialidades.

Outro exemplo é a luta histórica pela criação da Resex Tauá-Mirim, na Amazônia Maranhense. Comunidades locais esperam há mais de 20 anos pelo reconhecimento oficial desse território. Segundo o Governo do Maranhão (2026), a proposta abrange mais de 16 mil hectares no município de São Luís e envolve 12 comunidades tradicionais, com mais de 1.150 famílias. Em fevereiro de 2026 ocorreu uma reunião técnica para a retomada dos processos administrativos com a formação de novo grupo de trabalho.

Segundo o MMA (2026), o Brasil possui atualmente um total de 98 RESEX, 68 a nível federal, 29 estaduais e municipal 1. Dessas, 52 possuem plano de manejo. Já o quantitativo de RDS é bem inferior, 52 RDS no total, sendo, 5 federais, 40 estaduais e 7 municipais. Destas apenas 11 possuem planos de manejo aprovados. É importante destacar que o plano de manejo é o principal documento técnico para o estabelecimento de regras de uso em uma UC. E, devem

promover a inclusão das práticas das comunidades ali presentes, oportunizando relações regenerativas entre Estado e sociedade, assim como práticas territoriais saudáveis.

De acordo com Fernandes-Pinto (2008), as principais diferenças entre as RESEX e as RDS, estão relacionadas a três aspectos: 1- o histórico de proposição das categorias, 2- normas legais previstas e, 3- os processo de institucionalização das mesmas nos órgãos ambientais do governo federal e dos estaduais”. Segundo o art. 20 do SNUC:

Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Embora todas as categorias de unidades de conservação sejam reféns das políticas de estado sob efeito dos interesses político-econômicos, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, assim como as TI e TQ, atuam como importantes as barreiras contra o desmatamento ilegal e a manutenção dos serviços ecossistêmicos nos diferentes biomas. No entanto, segundo Ascema Nacional (2022), existem aproximadamente 200 Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional que visam desmontar a legislação ambiental e o SNUC.

Em 2025 a PL 2159/2021 (que institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental) foi aprovado e resultou na Lei nº 15.190/2025. Sancionada com vetos, a lei entrou em vigor na madrugada de 4 de fevereiro de 2026. A Lei revoga a obrigação de autorização do ICMBio para o licenciamento de empreendimentos com impacto ambiental significativo em unidades de conservação federais, e pode provocar danos tanto para as UC de Proteção Integral, como para as Uso Sustentável, como as RESEX e RDS.

Além da PL da devastação, como ficou conhecida nacionalmente a PL2159/2021, existem outras que ameaçam RESEX já criadas. Um exemplo são as PL 3068/2015 e 2381/21 que tramitaram com a proposta de recategorizar a RESEX Canasvieiras para Área de Proteção Ambiental (APA), categoria com menor grau de proteção, o que permitiria atividades com maior impacto ambiental. Criada em 2006, tal RESEX abrange mais de 100 mil hectares em um mosaico de ecossistemas costeiro-marinhos, como manguezais, Mata Atlântica, restingas, além das áreas marinhas. É uma área de suma importância para conservação da biodiversidade além de beneficiar aproximadamente 8 mil pessoas, entre pescadores, marisqueiras e comunidades quilombolas.

Na luta pela manutenção e criação de novas RESEX, a CONFREM (Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas) desempenha um papel

estratégico. A comissão reúne lideranças de todo o Brasil, fortalece a troca de experiências entre RESEX, atua na incidência política e promove a defesa dos direitos territoriais das comunidades extrativistas. É por meio dessa rede que as comunidades têm conseguido pautar suas demandas e resistir às investidas que colocam em xeque a política ambiental brasileira (A Urgência..., 2025). Segundo o Instituto Linha D'Água (2025),

Cada Resex representa um pacto entre o Brasil e sua sociobiodiversidade, comprovando que é possível conservar a natureza com justiça social, dignidade e autonomia para as comunidades tradicionais. Mais do que áreas protegidas, são territórios de vida, memória e futuro (A Urgência..., 2025).

5.4. O Projeto Agroextrativista (PAE)

A modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) foi criada em 1987 com a Portaria nº 627. Foi a primeira legislação nacional que assegurava territórios e recursos naturais a populações tradicionais. E nasce como resposta a quase 20 anos de demandas das comunidades tradicionais, contrariando interesses econômicos locais (Thomas et al., 2019). Em 1996 é criado um Grupo de Trabalho (GT) para discutir a reforma agrária na Região Amazônica. Como resultado desse GT é estabelecida a Portaria INCRA nº 268, de 23 de outubro de 1996 é parte de Política de Reforma Agrária do Brasil. O PAE é um modelo de assentamento “ambientalmente diferenciado onde as atividades a serem desenvolvidas devem ser economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis”. A destinação é feita por meio de Concessão de Uso (CCU), em regime comunal e por meio da forma “decidida pelas comunidades concessionárias”. *“A principal característica do PAE é a sua destinação às populações tradicionais”* (Thomas et al., 2019). E nos dizeres da Federação das Associações de Moradores e Comunidades do Assentamento Agroextrativista da Gleba Lago Grande:

feita para atender famílias de agricultores familiares e agroextrativistas que historicamente ocupam terras públicas devolutas em áreas ricas em biodiversidade. São famílias que vivem da pesca, do extrativismo (coleta de produtos da floresta), da agricultura e de outras atividades que geram pouco impacto ambiental, e que justamente por viverem em áreas que possuem muitas riquezas naturais (conservadas historicamente por essas famílias) são constantemente ameaçadas de perderem suas terras para grileiros, sojeiros, madeireiras, mineradoras, etc. (FEAGLE, 2019).

Em 2025, é publicada a Portaria 1.498 simplifica dos ritos para *“a criação de Projetos de Assentamento Agroextrativistas - PAE exclusivamente nas áreas da União caracterizadas como várzeas, ilhas, terrenos de marinha, terrenos marginais e seus acréscidos, bem como outras áreas adquiridas ou atribuídas legalmente à União, quando sob gestão exclusiva da*

Secretaria do Patrimônio da União – SPU”. Esse modelo de PAE tem como foco a pesca artesanal. A inclusão das comunidades pesqueiras tradicionais no Programa Nacional de Reforma Agrária é resultado da articulação de centenas de colônias de pescadores através do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) e de intenso diálogo interinstitucional com do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (Brasil, 2025).

De acordo com a nova Portaria, o Contrato de Concessão de Uso poderá ser concedido tanto coletivamente quando individualmente. Elemento aproxima o PAE pesqueiro de outras modalidades de assentamentos do INCRA, já que nos PAEs anteriores não há individualização de lotes (Brasil, 1996).

O Assentamento Agroextrativista da Gleba Lago Grande (PAE Lago Grande), no Pará, desde 2005 aguarda a assinatura do CCDRU pelo INCRA. O PAE Lago Grande, localiza-se em uma área de elevada sociobiodiversidade, com 40 mil moradores que vivem a pressão da expansão minerária e da monocultura de soja sob seus territórios (FEAGLE, 2019).

A morosidade na assinatura do CCDRU não é um mero acaso, é um posicionamento político do Estado. A Federação das Associações de Moradores e Comunidades do Assentamento Agroextrativista da Gleba Lago Grande (FEAGLE), criada junto com a PAE Lago Grande denuncia que há, inclusive, estímulo governamental para que os moradores aceitem o título individualmente, o que destruiria a PAE e abre precedentes para a grilagem e especulação imobiliária sobre esses títulos, o que os vulnerabilizaria ainda mais (FEAGLE, 2019). Vemos novamente a reprodução colonial refletindo a tomada de decisão políticas; é reforma agrária versus a expansão latifundiária; Territórios coletivos versus propriedade privada. Fratura.

A inclusão das comunidades pesqueiras tradicionais no Programa Nacional de Reforma Agrária através da Portaria 1.498/2025 é resultado de centenas de colônias de pescadores e do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) e de intenso diálogo interinstitucional que contou com a participação do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (Brasil, 2025).

Em 2025 foram reconhecidas as primeiras seis comunidades pesqueiras: o PAE Território Pesqueiro Ponta do Leal em Florianópolis (SC), o PAE Território Pesqueiro Praia do Rincão em Balneário Rincão (SC) o PAE Território Pesqueiro Praia Central de Balneário

Camboriú em Balneário em Camboriú (SC), o PAE Pesqueiro – Território Balbino em Cascavel (CE), o PAE Pesqueiro – Território Francês nos municípios de Anajás (PA) e Ponta de Pedras (PA) PAE Pesqueiro – Território Joviniano Pantoja em Santa Cruz do Arari (PA), Ponta de Pedras (PA) e Anajás (PA).

O livro publicado por Thomas et al. (2019) denominado “*Projeto agroextrativista e gestão participativa dos recursos comuns na várzea amazônica*”, analisa os impactos da criação dos Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAEs) na gestão dos recursos naturais em comunidades tradicionais da Amazônia, especialmente em áreas de várzea. Em seus resultados os autores demonstram que, embora os PAEs representem um avanço no reconhecimento dos direitos das populações tradicionais e na promoção do uso sustentável, sua implementação enfrenta desafios estruturais. Dentre os pontos levantados pelo estudo estão: a fragilidade da presença do Estado, a dificuldade de efetivação das políticas públicas, a ausência de assistência técnica contínua e a limitação no acesso a serviços básicos como saúde, educação e infraestrutura. O estudo conclui que o sucesso dos PAEs depende não apenas de sua criação formal, mas do fortalecimento das instituições locais, da participação efetiva das comunidades e da articulação consistente com o poder público

5.5. Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), formalizada por meio do CCDRU, está prevista no Decreto-Lei nº 271, de 1967 e modificada pela Lei nº 11.48/2007. Trata-se de um instrumento jurídico formal utilizado pela administração pública para regularizar terras, transferindo o uso de áreas públicas a comunidades tradicionais, quilombolas ou beneficiários de reforma agrária, geralmente por prazo indeterminado e com características de inalienabilidade e indivisibilidade. Pode ser aplicada nem terrenos de marinha e acrescidos (áreas alienáveis); em áreas reservadas à provisão habitacional ou regularização fundiária; em áreas sujeitas à pressão imobiliária ou áreas objeto de conflitos fundiários; no uso sustentável das várzeas e para a segurança da posse de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência; para fins comerciais, de urbanização ou industrialização. A CCDRU pode ser gratuita ou onerosa (paga), individual ou coletiva. Trata-se do Contrato Administrativo que transfere direitos reais da propriedade, sendo transferível tanto em vida quanto após a morte. Além disso, é preciso destacar que:

O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso não é um contrato de adesão, ou seja, as cláusulas são previamente discutidas e estabelecidas entre as partes antes de sua assinatura.

Dessa forma, poderá se alcançar um consenso entre os envolvidos para a melhor forma de uso e gestão da área. (Souza et al, 2020)

Assim, no caso de PCTs “a emissão do CCDRU se soma a outras camadas de proteção dos territórios comunitários” (Santos; Tomasi; Sousa; Andrade, 2025). Segundo o autor o CCDRU tornou-se um dos principais instrumentos de regularização fundiária na Amazonia. No entanto, um dos principais desafios que levam a morosidade é a consolidação do domínio Estado sobre as terras. Mesmo assim, o CCDRU é um instrumento que confere segurança jurídica às comunidades até que a titulação definitiva seja efetivada.

Como é o caso da Comunidades Quilombolas do Alto Trombetas, retratado por Souza et al (2020). Neste território as comunidades convivem com o desafio da dupla afetação por unidades de conservação, uma de uso sustentável (Flona Saracá-Taquera) e outra de proteção integral (Rebio Rio Trombetas), somada a morosidade da conclusão dos ritos da titulação quilombola pelo INCRA. Desta forma, as comunidades se viram “*obrigadas*” a negociar com o órgão ambiental, no caso o ICMBio, e estabelecer o CCDRU, depois de anos de conflito e repressão pelo órgão ambiental ao manejo praticado pelas comunidades. No caso supracitado um CCDRU foi firmado entre as comunidades afetadas e a UC de uso sustentável. Para a UC de proteção integral, uma REBIO, houve resistência do órgão ambiental em também estabelecer um CCDRU e atualmente está sob negociação um termo de compromisso.

No entanto, na publicação Terras da Conservação da Natureza: Estratégia de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação Federais (MMA2024-2026) apresenta o CCDRU como um instrumento que “*vem sendo implementado também no caso de territórios quilombolas sobrepostos por UCs de domínio público, inclusive nas de proteção integral.*” A AGU (2021) o analisar o Art. 11 do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta a titulação quilombola, a saber:

Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria- Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado (Decreto nº 4.887/2003).

Observa que

há uma obrigação expressa no artigo para que o Poder Público tome medidas que assegurem a sobrevivência dessas comunidades quilombolas, mesmo nos casos em que estão inseridas em Unidades de Conservação nas quais a permanência desses povos não é autorizada pela Lei do SNUC (Brasil, 2021).

É inegável a importância da regularização fundiária dos territórios tradicionais. No caso das UC, O CCDRU é um instrumento essencial para a segurança jurídica e a permanência das comunidades tradicionais nos territórios afetados pela criação de áreas protegidas. Isso tanto para UCs de uso sustentável, como vimos no caso das RESEX e RDS, como também nas de Proteção Integral.

Vale observar que as sobreposições territoriais entre unidades de conservação da natureza e territórios de PCT compõem a realidade de parcela significativa das áreas protegidas no Brasil e no mundo. Em âmbito global, dados da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) indicam que 70% das áreas protegidas do planeta são habitadas e que na América Latina esta porcentagem chega a 86% (COLCHESTER, 2000). (AGU,2021)

Conforme levantamento realizado por AGU (2021), em 2013 e 2014 havia “*124 casos identificados de sobreposição entre UC de proteção integral e territórios de povos e comunidades tradicionais*”, no Brasil. *Desse total, 24 envolvem indígenas, 11 quilombolas, 36 comunidades tradicionais e 53 agricultores familiares.*” Neste mesmo documento a AGU (2021) aponta que 68% das Unidades de Conservação de Proteção Integral estão sobrepostas a territórios tradicionais e áreas de agricultores familiares.

Por último, é importante discutir que o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso no âmbito do ICMBio é um contrato por meio do qual o ICMBio “concede o território de uma UC federal” (Campos, 2021). A visão de concessão territorial, embora com direito real de uso, mantém as populações sob *controle* do órgão ambiental, e ainda sim reproduz a dimensão simbólica colonial e da colonialidade do saber e do poder. No entanto, através do CCDRU as comunidades podem “*ter acesso a políticas públicas, tais como créditos do Programa Nacional de Reforma Agrária, PRONAF, Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, benefícios sociais e previdenciários, dentre outros* (MMA, 2024-2026).

5.5.Termos de Compromisso

Além do CCDRU, outro instrumento para “*compatibilização*”⁷ dos objetivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral com PCTs é o Termo de Compromisso (TC). Previsto no SNUC os TC tem sido celebrado “*com povos e comunidades tradicionais que tiveram, no todo ou em parte, seus territórios e modos de vida transformados pela criação de*

⁷ O termo é destacado em itálico pois a compatibilização se dá tendo como referência os interesses da UC e não necessariamente das comunidades ali presentes.

UC de proteção integral” AGU (2021). Segundo o parecer, existem 20 TC vigentes, 1 envolvendo indígenas, 5 quilombolas, 9 comunidades tradicionais e 5 agricultores familiares. O TC é um instrumento de natureza precária, isso é *“está pautado na lógica de um regime transitório de compatibilização dos objetivos da unidade de conservação de proteção integral com a presença das populações tradicionais residentes, até que seja possível efetuar o reassentamento.”* No entanto, o que PCTs buscam é a continuidade de suas territorialidades e epistemologias associadas, e não a desterritorialização. O que nos convoca a refletir se em realidade a precariedade do TC não seria um primeiro passo até que o CCDRU tenha sido amplamente discutida e proporcione a permanência dessas comunidades sem ônus.

5.6.Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS

Outro dispositivo, que embora possua natureza precária, tem sido utilizada por PCTs no enfrentamento contra a insolência estatal é o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS). O TAUS é um instrumento da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) e apesar de ser um ato administrativo unilateral, de caráter precário, personalíssimo e revogável, destinado a autorizar o uso sustentável de bem público Federal, não transferir domínio, não constituir direito real e não conferir estabilidade jurídica permanente ao ocupante, tem apresentado agilidade processual e minimizado conflitos fundiários em territórios tradicionais. Instituído em 2010 pela Portaria nº 89 de 15 de abril, garante o uso para subsistência, preservando o modo de vida local.

O TAUS é conferido em caráter transitório com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis. A autorização compreende áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais. Segundo a Portaria o TAUS pode ser aplicado em: *“áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais; mar territorial, áreas de praia marítima ou fluvial federais; ilhas situadas em faixa de fronteira; acrescidos de marinha e marginais de rio federais; terrenos de marinha e marginais presumidos”*.

A função originária do TAUS é patrimonial e ambiental e não fundiária. No entanto, “em muitos territórios ribeirinhos, sua concessão representou o primeiro reconhecimento formal do Estado sobre a existência e a legitimidade de comunidades historicamente invisibilizadas” (Santos, 2026). Segundo o art. 4º da Portaria SPU o TAUS é outorgado a

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que utilizam áreas da União e seus recursos naturais como

condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Brasil, 2010).

Sendo

vedada a outorga da Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União, não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda (Brasil, 2010).

Para a obtenção da autorização de uso, individual ou coletiva, o interessado ou sua entidade representativa deverá comprovar a posse tradicional da área da União e a utilização sustentável dos recursos naturais, por qualquer meio de prova admitida em direito. Em 2024 a SPU lançou uma cartilha com o passo a passo do procedimento tendo em vista facilitar o requerimento do TAUS por parte das comunidades tradicionais.

Em 2025, pela primeira vez, a secretaria de Patrimônio da União (SPU) concedeu a autorização em área de espelho d'água. O processo, iniciado em 2023 pela Colônia Z10 de Pescadores de Ubatuba, teve apoio do Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba na mediação dos diálogos junto à SPU e ao Ministério Público Federal (MPF). Após dois anos da solicitação, o TAUS foi emitido. Segundo o Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS), *“a ação reforça a relevância do TAUS como instrumento de regularização fundiária de interesse social, e fortalece a resistência e a organização política das comunidades diante de ameaças especulativas e grandes empreendimentos”* (Vilas, 2025).

Também no município de Ubatuba (SP), no ano de 2023, 50 famílias da Associação da Comunidade dos Remanescentes de Quilombo da Fazenda receberam o Termo de Autorização de Uso Sustentável de 80 mil metros quadrados na Praia da Fazenda. A finalidade dessa titulação é garantir a moradia dos quilombolas atuais e das futuras gerações. A origem do quilombo remonta às atividades da Fazenda Picinguaba, onde os ancestrais do grupo tradicional foram escravizados. Ocupado desde o fim do século XIX, o território é a base para o modo de vida das famílias, que dependem do roçado, da pesca artesanal e do turismo de base comunitária. Em 1977 foi criado o Parque Estadual Serra do Mar, sobrepondo-se a área quilombola. Trata-se de uma unidade de conservação de proteção integral que não admite a ocupação humana nem o uso dos recursos naturais. Desde então, múltiplos conflitos sobre o uso e manejo do território procederam. O TAUS é um respiro enquanto a titulação definitiva não vem.

No Pantanal, a SPU já emitiu a autorização para cerca de 150 famílias de comunidades ribeirinhas. O documento significa uma *“proteção frente a agressões e ameaças por parte de jagunços e milícias de fazendeiros e empresas”*. Na região, *“mais de 70 famílias estão ameaçadas de expulsão para que um porto da Hidrovia Paraná Paraguai seja construído. Depois de uma série de ocorrências restaram cerca de 50 famílias, dentre as quais 29 já receberam o TAUS”* (Marimon, 2016).

Segundo Marcondes e Raimundo (2019), o TAUS faz parte de um projeto maior que visa o desenvolvimento econômico e social baseado na inclusão socioterritorial. Os autores desenvolveram um estudo de caso no qual foi analisada a outorga do TAUS às Comunidades Tradicionais da Praia de Castelhanos em Ilhabela (SP), avaliando alterações na dinâmica do uso do território pelo turismo e comunidades tradicionais. Em seus resultados verificaram que o *“TAUS se coloca como um instrumento precursor para promover a articulação entre as atividades econômicas tradicionais com o turismo, consumado nos territórios de uso da coletividade”* (Marimon, 2016).

Isso é, através dos diálogos necessários entre a comunidade caiçara para obtenção do TAUS novos entendimentos e alianças foram construídas, o que fortaleceu a atividade econômica local e o desenvolvimento do turismo de base comunitária, além de barrar a crescente especulação imobiliária na localidade. No entanto, os autores alertam para a necessidade de capacitações para melhor clareza e gestão do território outorgado, assim como a orientação sobre os passos necessários para a obtenção do CDRU.

Por fim, apresento o caso do TAUS da Comunidade Quilombola da Mussuca, no Sergipe. A Comunidade Quilombola Mussuca, localizada no município de Laranjeiras (SE), é uma das maiores do estado e possui forte identidade territorial vinculada à ancestralidade afro-brasileira e ao uso coletivo da terra. Em 2006 a comunidade foi certificada, mas a titulação ainda não veio. A comunidade enfrenta ameaças externas, como projetos de mineração e loteamento irregulares. Em março de 2026, foram concedidas as áreas de manguezal de domínio da União existentes na localidade do Povoado à Comunidade Quilombola da Mussuca. Esse foi o 3º TAUS emitido em Sergipe.

Esse território quilombola está a 20 anos aguardando sua titulação. Esse TAUS é uma vitória do direito coletivo de uso do território tradicional e beneficia diretamente mais de 2.900 pessoas. E, a partir dele, foi solicitada pelas lideranças comunitárias a deliberação para a implantação de estruturas comunitárias voltadas à saúde tradicional, educação ambiental, espiritualidade, fortalecimento dos saberes ancestrais e ao turismo de base comunitária.

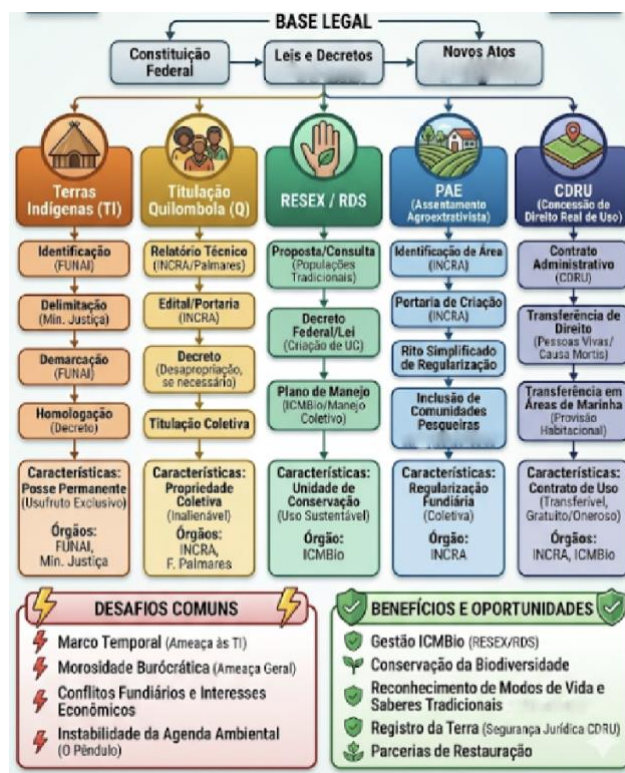
Demonstrando a responsabilidade socioambiental da comunidade na manutenção e continuidade de suas práticas e saberes.

Esse avanço é resultado direto do protagonismo do Fórum de Povos e Comunidades Tradicionais de Sergipe, aliado à força viva de iniciativas como a Cozinha de Vó – Comida Ancestral, que transformam o território em alimento, memória, identidade e continuidade, reafirmando na prática a soberania dos povos tradicionais (Cozinhadevomussuca, 2026).

Os exemplos acima retratam como o TAUS tem sido uma ferramenta importante na minimização de conflitos fundiários em diferentes regiões do país. E, mesmo sendo um instrumento de caráter precário e transitório, sua emissão pode ser crucial para a permanência de comunidades e suas territorialidades.

A figura 11 e a tabela 4 (anexo 1) reúne os dispositivos discutidos, permitindo evidenciar não apenas a diversidade de mecanismos existentes, mas também suas diferentes naturezas, abrangências e limites. Trata-se de um conjunto heterogêneo de instrumentos, que variam desde quanto a garantias jurídicas mais consolidadas pela CF88 até formas marcadas pela precariedade e pela instabilidade.

Figura 11 - Dispositivos Federais para demarcação de territórios tradicionais de Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e agricultoras familiares.

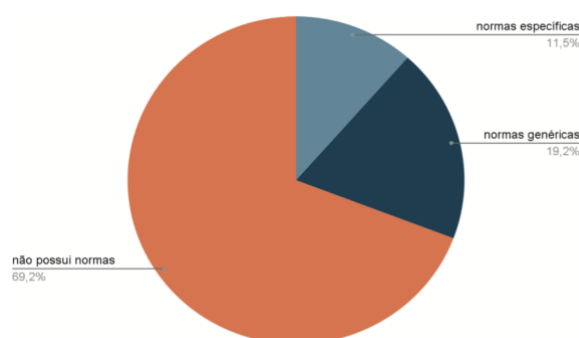


FONTE: Elaboração própria, imagem gerada a partir de tabela de dados e através da inteligência artificial Gemini da Google em maio de 2026.

5.7. Instrumentos e iniciativas a nível estadual.

Segundo Carvalho (2023), dos 26 Estados da Federação, 10 possuem alguma norma que trata do direito de PCTs à regularização fundiária (Figura 12). Destes, apenas Bahia, Minas Gerais e Piauí possuem normas regulamentadas no nível administrativo, o que permite que os órgãos efetivem o disposto nas normas. Os instrumentos e normas a níveis estadual surgem a partir da pressão exercida por diferentes grupos sociais ao direito a regularização fundiária e frente a inércia e morosidade do governo federal (Carvalho, 2023).

Figura 12. Percentual dos Estados brasileiros que normatizaram o direito dos PCTs à regularização.



Fonte: Carvalho, 2023.

No caso do estado de Minas Gerais, a regularização fundiária se dá por meio de titulação coletiva de caráter gratuita, inalienável, indivisível e por prazo indeterminado. A política estadual para o desenvolvimento sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais está prevista na Lei Estadual nº 21.147/2014, sendo regulamentada pelo Decreto Estadual nº 47.289/2017, que estabelece os procedimentos administrativos para a regularização fundiária e titulação coletiva dos povos e comunidades tradicionais no Estado de Minas Gerais. O estado também possui a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, órgão colegiado e deliberativo, criado em 2014 e atualizado em 2023 pelo decreto nº 48.69/2023 (Minas Gerais, 2023). Segundo as informações disponíveis na página eletrônica da Secretaria de Regularização Fundiária para Povos e Comunidades Tradicionais do Estado, existem, desde 2018, 50 processos abertos para regularização de territórios coletivos. Destes, 5 possuem relatório antropológico e apenas 2 tiveram o RTID e o decreto de interesse social publicado. Nenhum título foi emitido. (Minas Gerais, 2024)

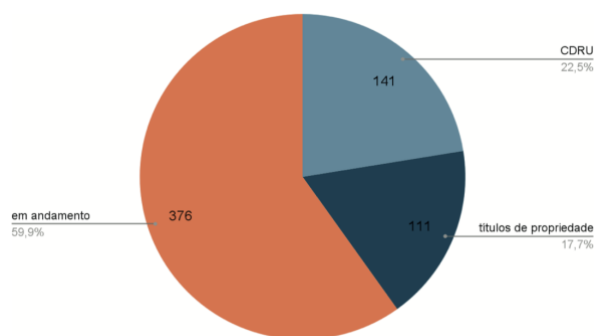
Já no estado da Bahia, Carvalho (2023) identificou três normas que abrangem PCTs. Primeiro, a Constituição Estadual reconhece as comunidades de fundos e fechos de pasto. Já o Decreto 15.671/2014 – Regulamenta o acesso à terra de comunidades remanescentes de quilombos e de povos de terreiros de religiões afro-brasileiras. Por fim, a Instrução Normativa conjunta SDE/SDR/CDA/PGE 01/2020 – Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária para comunidades fundos e fechos de pasto em terras devolutas estaduais com potencial de geração de energia eólica.

Além disso, no estado Bahiano, dentre os estudos realizados para elaboração do “Plano Estadual de Habitação e Regularização Fundiária do estado da Bahia” está a caracterização dos Territórios de Identidade. Assim, em 2012 foi publicado o Tomo Comunidades Tradicionais. Neste estão identificadas etnias Indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de Pesqueiros e Marisqueiros, comunidades de Extrativistas, comunidades de Ciganos, comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, comunidades de Geraizeiros e comunidades de Terreiros. A publicação conclui que dentre as comunidades identificadas não há uma que não esteja passando por conflitos. E destaca o colonialismo cultural como um dos principais desafios para que essas comunidades tenham acesso a políticas públicas adequadas e voltadas as suas particularidades (Bahia, 2012).

O estado da Bahia é o segundo no país com a maior população indígena (CENSO, 2022). No entanto, a regularização fundiária desses territórios segue como competência exclusiva do governo federal. Das 32 (trinta e cinco) constantes na base de dados Terras Indígenas do Brasil nenhuma teve o processo demarcatório 100% concluído (ISA, 2026).

O que se verifica no estado da Bahia é que, embora o Plano Estadual de Habitação e Regularização Fundiária do estado da Bahia identifique uma diversidade de grupos no Tomo de Comunidades Tradicionais, a legislação que regulamenta a regularização fundiária engloba apenas 3 grupos identitários (remanescentes de quilombos, fundos e fechos de pasto e, povos de terreiros de religiões afro-brasileiras). Fato que demonstra falta de articulação entre as políticas estaduais. A figura 13 demonstra o panorama da regularização fundiária de um desses grupos identitários.

Figura 13 Territórios de fundos e fechos de pasto regularizados pelo Estado da Bahia



Fonte: Carvalho, 2023.

Já para o estado do Piauí, Carvalho (2023) identificou que na Constituição Estadual os territórios tradicionais são reconhecidos, assim como na Lei no 7.294, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária no Estado do Piauí e no Decreto nº 21.469/2022 - Regulamenta a Lei 7294/2019 que dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí. Segundo a autora, em 2022 haviam sido instaurados 153 (cento e cinquenta e três) processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais, em 47 (quarenta e sete) municípios. Além disso, o estudo faz uma análise da concentração de processos na região do Matopiba, uma localidade de expansão agrícola e com muitos registros de conflitos judicializados. Nesta localidade, apenas 2 titulações foram concluídas (Carvalho, 2023). Dentre as conclusões que o estudo de apresenta está que

o êxito dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais depende do êxito das políticas de arrecadação das terras devolutas, que ao serem incorporadas ao patrimônio estadual podem ser destinadas. Essa situação permite constatar que os Estados precisam exercer uma boa governança de terras, sem a qual não é possível regularizar a situação fundiária das comunidades tradicionais, nos termos das normas nacionais e estaduais vigentes (Carvalho, 2023. p.49).

Outro importante avanço legislativo que precisa ser destacado para o estado do Piauí é a lei 7.888/22 que *“Reconhece como patrimônio cultural do Estado do Piauí, as atividades tradicionais de coleta e quebra de coco babaçu, bem como os produtos delas decorrentes e seu modo tradicional de produzir.”* (Piauí, 2022). As quebradeiras de coco-babaçu foram reconhecidas pela CNPCT como um dos segmentos de PCTs e, reúne cerca de 300 mil mulheres dos estados do Tocantins, Piauí e Maranhão. Mulheres que *“passam por diferentes conflitos, que não se limitam apenas ao acesso aos babaçuais, havendo conflitos de gênero, de classe,*

dentre outros” (Araújo Junior; Dmitruk; Moura, 2014) e ainda sim mantem viva sua cultura e uma forte economia associada a espécie.

Os artigos 3, 4 e 5 da lei 7.888/22 garantem o acesso livre aos babaçuais, orientam a destinação das áreas, reconhece a identidade coletiva, o uso comum e dos babaçuais, além da importância econômica e ecológica do manejo tradicional. À exemplo:

Art. 3º A preservação das atividades tradicionais da coleta e quebra do coco babaçu no Estado do Piauí e a preservação dos babaçuais será promovida, dentre outras medidas, por meio da garantia do livre acesso das quebradeiras de coco babaçu e de seus familiares que exerçam atividades de coleta e quebra do coco em regime de economia familiar, aos babaçuais.

Art. 4º O acesso pelas quebradeiras de coco babaçu e seus familiares aos babaçuais dar-se-á de acordo com o modo de vida tradicional das comunidades de quebradeiras de coco babaçu, como medida de garantia à segurança alimentar e nutricional das comunidades extrativistas e de agricultores e agricultoras familiares.

Art. 5º O acesso pelas quebradeiras de coco babaçu e seus familiares às áreas de incidência de babaçuais, também poderá se dar através:

I - da destinação e titulação, em caráter comunitário e inalienável, de terras públicas e devolutas estaduais prioritariamente para titulação às comunidades de quebradeiras de coco que as utilizem para o exercício de suas atividades tradicionais da coleta e quebra do coco babaçu, sendo aplicável no que couber a lei estadual nº 7294/2019;

II - da aquisição de áreas pelo Estado do Piauí com a finalidade de serem doadas e tituladas para as comunidades tradicionais de quebradeiras de coco babaçu que delas necessitem para o exercício de suas atividades tradicionais de subsistência, em caráter de propriedade comunitária e inalienável;

III - de criação, mediante solicitação de organização representativa de quebradeiras de coco babaçu, de Unidades de Conservação de Uso Sustentável especialmente Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Extrativistas, nos termos do art. 225, da Constituição Federal de 1988, combinado com o art. 15-A, da Lei 9.985/2000 e lei estadual nº 7.044/2017, no que couber; (Piauí, 2022).

O estado do Piauí já reconheceu dois territórios tradicionais de quebradeiras de coco babaçu, após a publicação da Lei Babaçu Livre. O primeiro foi o Território Vila Esperança (PI), titulado em abril de 2022, e o segundo é o Território Santa Rosa, titulado em 2025 (MICQB, 2026).

CAPÍTULO V

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

6. CAPÍTULO 5: O Planejamento Territorial no Brasil e o Desafio da Integração dos Territórios Tradicionais

RESUMO

O Capítulo 5 aborda os desafios de integrar as territorialidades tradicionais nos atuais instrumentos de planejamento e ordenamento territorial no Brasil, como os Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEE) e os Planos Diretores (PD), diante da inexistência de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial consolidada. A análise nos mostra que o planejamento brasileiro permanece orientado por uma perspectiva colonial e eurocentrada, tratando o território como base física para a expansão desenvolvimentista e omitindo as múltiplas epistemologias de PCTs. Através de estudos de caso, o capítulo demonstra a omissão sistemática das populações tradicionais em Planos Diretores municipais (ex: Manaus, Uiramutã e Una), perpetuando sua invisibilidade no ordenamento do uso e ocupação do solo. Em contrapartida, o PD de São Gabriel da Cachoeira é destacado como um exemplo de democratização do território, por reconhecer a diversidade étnica e instituir zonas especiais de interesse cultural. A investigação dos ZEEs (Amazonas, Roraima, Piauí) mostra que, embora existam diálogos com áreas protegidas, prevalece uma visão que categoriza os territórios tradicionais como "não produtivos" ou meros patrimônios imateriais, ignorando a potência da sociobiodiversidade. O trabalho conclui que a efetiva integração dos territórios tradicionais no planejamento exige uma revisão profunda das concepções de território, superando o zoneamento tecnocrático em prol de processos participativos que valorizem a cartografia social e os saberes ancestrais.

Palavras-chave: zoneamento ecológico econômico; plano diretor municipal; planejamento territorial; Política Nacional de Ordenamento Territorial.

6.1. O Planejamento Territorial no Brasil

O Brasil é um país reconhecidamente mega biodiverso e composto por uma extensa diversidade socioterritorial (Costa-Filho, 2024). A CF de 1988 do Brasil determina que o ordenamento territorial deve ser feito por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (Brasil, 1988). Desta forma, o planejamento territorial é uma ação do poder público que, através do estudo de um território, planeja a sua ocupação futura da terra. Neste sentido, os conflitos fundiários podem ser perpetuados e acirrados, ou mediados pelos instrumentos de planejamento territorial.

O Brasil não possui uma política de ordenamento territorial. A Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT vem sendo disputadas nas arenas políticas e algumas tentativas de elaboração já chegaram a ocorrer (Pessoa, 2025). Em 2007, um projeto de lei foi ser elaborado, no entanto, não chegou a ser votado. E, nos diagnósticos preliminares realizados em 2006, os estudos de caso que são apresentados são todos de países do *norte global* (Brasil, 2006). Por que construir um ordenamento territorial tendo como modelo países com realidades socioecológicas e econômicas tão distantes do Brasil? Em 2023 a elaboração do PNOT foi *retomada*. Pessoa (2025) ao analisar essa *retomada* propõe o reescalonamento

para superar os vetores de fragmentação e de incorporar, em seus instrumentos, os movimentos sociais territorializados, que hoje desempenham um papel importante na promoção do desenvolvimento territorial – ainda que de forma desarticulada, justamente pela ausência de uma política nacional (Pessoa, 2025).

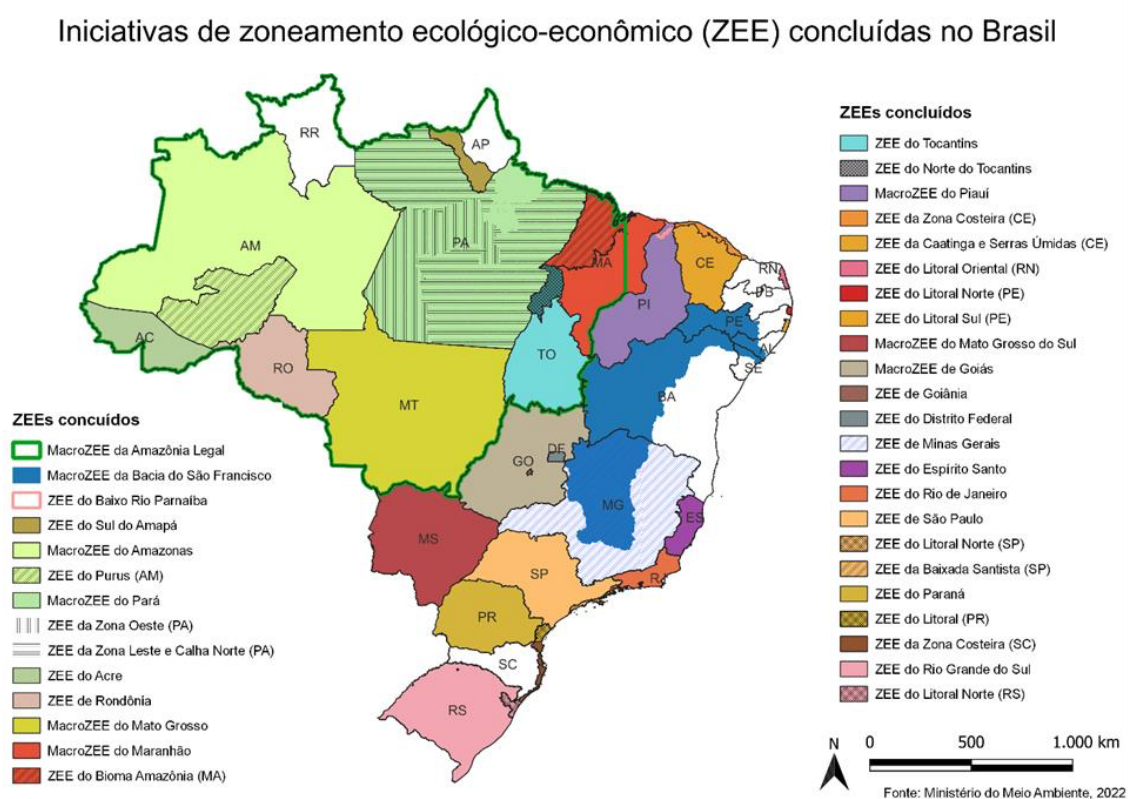
Os principais instrumentos de planejamento e ordenamento territorial no Brasil são o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Plano Diretor (PD). No entanto, “*se, para o Estado, território é uma área geográfica a ser zoneada e que se ajusta bem a mapas, para esses povos [...] a representação do território se assemelha a um corpo*” (Carvalho, 2023). Esse distanciamento epistemológico apontado pela autora, reforça a tese inicial levantada nesta dissertação e é, portanto, um dos fatores que desafiam a elaboração de um planejamento territorial condizentes com as oportunidades e necessidades dos múltiplos atores sociais que constroem e incidem sobre os territórios.

O ZEE está previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e foi regulamentado pelo decreto nº 4.297/2002. É um instrumento técnico e político que estabelece as diretrizes de ordenamento e gestão do território. Em suas diretrizes deve compatibilizar a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais com as atividades econômicas. Sendo um mecanismo de organização do território deve ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas (Brasil, 2002).

Em sua elaboração o ZEE deve considerar as características ambientais e dinâmicas socioeconômicas e promover a participação e negociação entre os diversos setores da sociedade. Para isso são realizados diagnósticos dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e definidas unidades territoriais identificadas. Desta forma, devem “subsidiar a formulação de políticas públicas e o planejamento de investimentos em consonância com diretrizes estratégicas de desenvolvimento sustentável, e apoiar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de forma coerente (Brasil, 2002).

Segundo Sedecti, 2026, o ZEE deve ser visto como um processo dinâmico de identificação, controle e avaliação das potencialidades ecológicas, sociais e econômicas do território, em áreas temáticas. É, portanto, um instrumento balizador e integrador do processo de planejamento territorial, e dessa forma, transversal ao conjunto das políticas setoriais. Este instrumento vem sendo elaborado em todo o território nacional, considerando diferentes abrangências territoriais, enfoque e nível político administrativo, (Brasil, 2024) o que inclui ZEE por ecossistema, por bacia hidrográfica, estadual, dentre outros, como pode ser observado na figura 14.

Figura 14 - Iniciativas de ZEE concluídas no Brasil em 2022.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2022).

Já o Plano Diretor (PD) é uma lei municipal que estabelece as regras para a ocupação ordenada do território, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos moradores, acesso à moradia, preservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento econômico e proteção do patrimônio cultural (Paraty, 2024). Previsto na CF88 e regulamentado pelo do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, o PD é um instrumento da política de desenvolvimento urbano que tem como objetivo “*ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*” (Brasil, 2021).

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), “a cidade cumpre a sua função social quando garante a acessibilidade e a qualidade dos serviços, equipamentos urbanos e a participação coletiva a todos os cidadãos” (CNM, 2013). Assim, em seu processo de elaboração e revisão deve promover a participação social, uma vez que para sua efetivação é fundamental a participação popular (Decarli; Ferrareze-Filho, 2008). Além disso, para a CNM (2013), “para a garantia da função social, é preciso compreender que a propriedade urbana não é um bem privado e individual, ao contrário, a propriedade urbana deve ser compreendida como um bem coletivo”.

Portanto, tanto o processo de elaboração e quanto a revisão do Plano Diretor são importantes momentos da gestão pública municipal, por oportunizar a avaliação ou reavaliação estratégica do ordenamento territorial, de acordo com a realidade local. Segundo o Estatuto da Cidade (Brasil, 2021) o PD deve ser revisto pelo menos a cada 10 anos. Essa revisão traz a possibilidade de serem repensadas as ações do poder público diante das novas dinâmicas sociais e territoriais, assim como incluir novas informações disponíveis para o território.

Segundo o Art. 41 do Estatuto da Cidade, o PD é obrigatório para os municípios que possuam alguma das características a seguir: mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Brasil, 2001).

Segundo levantamento realizado pela CNM (2023), 53% dos municípios brasileiros possuem o Plano Diretor. No entanto, a maioria deles não está dentre quesitos de obrigatoriedade previstos no Estatuto da Cidade. O mesmo estudo aponta a necessidade de investimento e capacitação técnica para a “*efetiva aplicação do Plano Diretor para o desenvolvimento urbano sustentável*” (CNM, 2023). Além disso, segundo estudo do governo

federal (Brasil, 2024) atualmente 1.942 municípios possuem risco geo-hidrológicos, como deslizamentos de terra, alagamentos, enxurradas e inundações, quesito obrigatório de elaboração do PD. Com a intensificação dos eventos climáticos extremos, esse número de municípios sob risco de desastres ambiental tende a crescer. O que reforça a necessidade de investimento e capacitação adequada na elaboração desse instrumento de planejamento territorial.

Retomando o debate sobre territórios tradicionais, como os instrumentos de planejamento territorial vêm dialogado com esses territórios? Segundo Delgado (2023) o planejamento territorial no Brasil, e na América Latina, vem sendo desenvolvido sob uma perspectiva colonial eurocentrada, e, assim como as políticas agrárias e ambientais, está atrelado às forças desenvolvimentistas e aos interesses das elites dominantes. Neste sentido, o planejamento territorial que não reconhece e integra as epistemologias de território pré-existentes assume que existe uma única concepção de território e com isso uma única maneira de ordená-lo e planejá-lo. Para o autor, o saber técnico que vem sendo reproduzido nos instrumentos é uma ferramenta de dominação, e sugere que o ordenamento territorial deve deixar de ser uma imposição técnica para se tornar um processo de escuta das "vozes ignoradas", reconhecer as múltiplas ontologias com equivalência de saberes; e ser conduzido de maneira emancipatória e não de controle (Delgado, 2023).

Recentemente a CNM vem demonstrando interesse e preocupação com relação à demarcação de terras indígenas, e *“desejam ter participação ativa desde o processo inicial de demarcação e não apenas como um ator consultivo”* (CNM, 2024a). A entidade considera que o município tem papel de mediação em promover diálogo entre as partes *“comunidades indígenas, não-indígenas, setor produtivo e Estado, contribuindo para soluções colaborativas e ajustadas às particularidades regionais”*. E, recentemente, lançou um observatório permanente para acompanhar as demandas indígenas nos municípios *“que visa não apenas garantir a efetividade das políticas públicas, mas também assegurar que os Entes locais não sejam onerados desproporcionalmente”* (CNM, 2024b). O mesmo estudo apresenta que, dentre os 5.570 Municípios brasileiros, 4.832 possuem presença indígena e, 79 Municípios contam com mais de cinco mil residentes indígenas. O livro digital *“Povos originários: o cenário atual da população indígena e das políticas públicas no Brasil pela perspectiva das gestões locais”*, foi apresentado ao STF, considerando os municípios *“afetados”* pelo tema (CNM, 2024a).

Dentre os desafios que a CNM aponta no livro é a falta de recursos financeiros para a efetivação de políticas públicas diferenciadas aos povos indígenas, e demanda maior apoio dos estados e união. Embora a CNM reconheça o papel mediador do município para a resolução de

conflitos de uso da terra, não há diretrizes orientadoras para a inclusão das terras indígenas e demais territórios tradicionais no ordenamento territorial municipal.

No estudo de caso realizado para o município de Paraty, estado do Rio de Janeiro, (Bevacqua; Turetta, 2025) foram analisados como e quais territórios tradicionais estão presentes nos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial incidentes no município. O ZEE do estado do Rio de Janeiro foi elaborado em 2017, já o PD de Paraty em 2024. Em 2023 foi realizada a caracterização e mapeamento dos territórios tradicionais presentes no município através do projeto Povos (OTSS, 2023a; OTSS, 2023b). No entanto, o estudo do PD apresenta em seus resultados apenas as comunidades constantes no ZEE elaborado em 2017, sendo assim, não incorporou os resultados obtidos pelo Povos. Cabe destacar que o Projeto Povos é fruto de uma condicionante do licenciamento ambiental federal e, a não inclusão desses resultados na lei municipal retrata a falta de diálogo entre as políticas públicas que incidem sobre o território municipal.

O outro exemplo interessante de ser discutido é o do município de Uiramutã no estado de Roraima. Uiramutã localiza-se extremo norte do país e, segundo o IBGE, Uiramutã é a cidade com maior população indígena no país, seguida por Manaus e São Gabriel da Cachoeira (IBGE, 2022). O município está dentro da TI Raposa Terra do Sol. PD publicado em 2020 faz uma única menção aos povos indígenas ao identificar as comunidades pertencentes a TI Raposa Terra do Sol (Uiramutã, 2020). Fora isso, não existem orientações expressas sobre o caráter das políticas públicas destinadas aos povos indígenas. Em Manaus, estado do Amazonas, a situação é ainda pior. O PD elaborado em 2021 não há uma única menção as populações indígenas presentes no território municipal (Manaur, 2021). Ambos os casos o PD apresenta uma roupagem tecno política tradicionalista, isso é, uma sua concepção política-estatal tradicional colonial do território.

Já em São Gabriel da Cachoeira, também no estado do Amazonas, o PD oportuniza uma outra leitura do território municipal. Já no Art.3, paragrafo primeiro aponta que

Os usos, costumes e tradições das comunidades que vivem em São Gabriel da Cachoeira devem ser respeitados em virtude da importância da diversidade dos grupos étnicos que formam a sociedade local, cada qual com seus próprios valores culturais, relações socioambientais (São Gabriel da Cachoeira, 2007).

Essa premissa inicial do documento demonstra que o Poder Público reconhece a diversidade sociocultural e socioambiental presente no território municipal, e desta forma, pode orientar as políticas públicas territoriais a atender as necessidades dessa diversidade étnica. Assim, dentre os macrozoneamentos determinados pelo PD está a macrozona das Terras

Indígenas. Além disso, dentre as oito zonas do zoneamento especial na área urbana, temos: “*V - zona especial de interesse histórico-cultural; VI - zona comunitária indígena; VII - zona de desenvolvimento agroflorestal*” (São Gabriel da Cachoeira, 2007). A inclusão destas zonas demonstra o reconhecimento das dinâmicas socioterritoriais existentes no município e apoia a continuidade das práticas estabelecidas. Ainda, institui o Sistema Descentralizado de Planejamento e Gestão Democrática Territorial e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, importantes instrumentos de controle social e gestão democrática do território municipal.

É fundamental notar que os PD de Uiramutã e Manaus foram publicados em 2020 e 2021, respectivamente, e o de São Gabriel da Cachoeira em 2007. Sendo assim, não podemos associar a inclusão indígena nos PD como uma característica relacionada a inserção de PCTs da agenda política, como vimos em outras normativas nacionais. Portanto, o que se sugere é que o PD é um retrato da participação social, ou a falta de, na construção técnica e política das diretrizes de ordenamento municipal. O PD de São Gabriel da Cachoeira prevê a educação diferenciada, a co-oficialização linguística além da CLPI. E é um exemplo real da possibilidade de os PD serem instrumentos de democratização do território municipal.

Tendo em vista compreender a visão de um território tradicional que extrapola o limite de um município, foram também analisados os PD dos municípios que sobrepõe a Tupinambá de Olivença, localizada nos municípios de Ilhéus, Buerarema e Una. Antes disso, cabe uma contextualização.

A Terra Indígena Tupinambá de Olivença está localizada no sul do estado da Bahia em uma região popularmente conhecida como “Costa do Descobrimento”. O nome da região já nos revela as contradições e confrontos que estão presentes nesta localidade, habitada secularmente por indígenas da etnia Tupinambá, dentre outros. É um território marcado por conflitos fundiários, principalmente com fazendeiros em atividades de monocultura e pecuária, além da sobreposição com três unidades de Conservação: a Reserva Biológica Una, o Refúgio de Vida Silvestre Una (RVS) e o Parque Nacional Serra das Lontras. Há de se destacar que existem 27 processos minerários na região da TI. Em 2025, durante a COP30, realizada em Belém, foi assinada a Portaria Declaratória 1075/2025, que declara como de posse permanente do Povo Indígena Tupinambá a Terra Indígena Tupinambá de Olivença com uma área de superfície aproximada de 47.376 ha (quarenta e sete mil trezentos e setenta e seis hectares). Tal TI que abrange áreas em três municípios do estado Ilhéus, Buerarema e Una. Foram 21 anos desde o início dos estudos técnicos até a assinatura da Portaria Declaratória, terceira fase do processo administrativo que compõe as demarcações de terras (ISA, 2026).

Quando analisados os PD dos três municípios, o PD de Una, elaborado em 2021, não faz nenhuma referência a população indígena e a TI em questão. Ao mesmo tempo que reconta a história colonial que incidiu sobre a localidade. PD de Buerarema não pode ser analisado por não estar disponível para acesso público no site da prefeitura. Já o PD de Ilhéus, ao se tratar dos povos indígenas, 1- associa-os a política municipal de incentivo ao turismo e 2- dispõe que “as diretrizes para o Macrozoneamento Urbano das Áreas Especiais, incluindo a demarcação de áreas de ocupação quilombolas, indígenas, turística, ambientais, dentre outras, deverá ser alvo de estudo e lei específica” (Ilhéus, 2006), isentando o PD de responsabilidade. Tal documento foi elaborado em 2006. Atualmente, o PD de Ilhéus está em período de revisão.

Com relação aos ZEE, foram analisados os ZEE do estado do Amazonas, sub-região Purus, onde localiza-se o município de São Gabriel da Cachoeira, o ZEE do estado de Roraima e o ZEE do estado do Piauí. Infelizmente não foi possível a análise dos ZEE de Minas Gerais e estado da Bahia. Ambos os sítios eletrônicos apresentaram instabilidade no período da pesquisa não sendo possível acessar tais documentos.

O ZEE Amazonas Sub-região Purus identifica as áreas de comunidades tradicionais, identifica as áreas prioritárias para a criação de UC e de reconhecimento de territórios Quilombolas e Indígenas, os eventos de manifestações culturais; e as entidades de organização social (Amazonas, 2022). As características desse ZEE provocamos a pensar que sim, o ZEE não é um instrumento que se pretende restrito ao desenvolvimento das atividades econômicas desenvolvimentistas do agronegócio. No documento, a pecuária está descrita, assim como as atividades da cadeia da sociobiodiversidade. (Amazonas, 2022).

Já o PD de Roraima, aprovado por lei complementar em 2022, apesar de expressamente identificar as responsabilidades do Governo Federal quanto as UC Federais e TI, indica que os zoneamentos e etnozoneamentos desses territórios deverão ser incorporados para detalhamento do ZEE. Na página eletrônica do estado de Roraima há uma sessão com vídeos em oito idiomas indígenas explicando o ZEE, o que demonstra forte interesse do estado em ampliar a participação e controle social e diálogo com a população local, majoritariamente indígena. Tal documento estabelece três zonas: 1- Zona Produtiva, 2- Zona de Uso Especial e 3- Áreas urbanas e Periurbanas. As TI estão incluídas na zona de Uso Especial, junto a UC e áreas militares. E define que as zonas orientarão a destinação de políticas públicas. (Roraima, 2022) Pensar um território indígena como uma área não produtiva é voltar ao pensamento do Selvagem intocável. E, excluí-los de políticas públicas que possam beneficiar suas cadeias produtivas é excluir a tão potente cadeia da sociobiodiversidade. Vemos, que embora o

instrumento faça a interlocução com os territórios indígenas, não há interlocução com as epistemologias de territórios necessárias para se planejar conjuntamente um território.

Por fim, analisamos o ZEE do estado do Piauí. Em 2023, através do Decreto nº 22.124, são estabelecidas as normas para a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado do Piauí - ZEE/PI. Neste decreto está definido que um dos produtos a serem elaborados para a consolidação do ZEE é o mapeamento das áreas institucionais, compreendidas neste documento como os assentamentos rurais, as terras indígenas, das comunidades tradicionais e das unidades de conservação. Nota-se que novamente os territórios tradicionais estão categorizados junto as UC (Piauí, 2023). Embora o Decreto englobe o território por inteiro do estado, o ZEE que está em elaboração é o ZEE do Cerrado do Piauí. No sítio eletrônico da SEMARH, responsável pela coordenação da elaboração do ZEE/PI, o percentual de conclusão do ZEE Cerrado é de 71% (Piauí, 2026). Os documentos diagnósticos que estão disponibilizados. Neste as comunidades tradicionais aparecem como um subitem de oportunidades, junto a patrimônio arqueológico, histórico, cultural, paisagístico. O documento também discorre sobre os territórios tradicionais e classifica-os como patrimônios imateriais, tendo como referência os saberes associados a essas comunidades. Neste sentido, o documento diagnostico afirma:

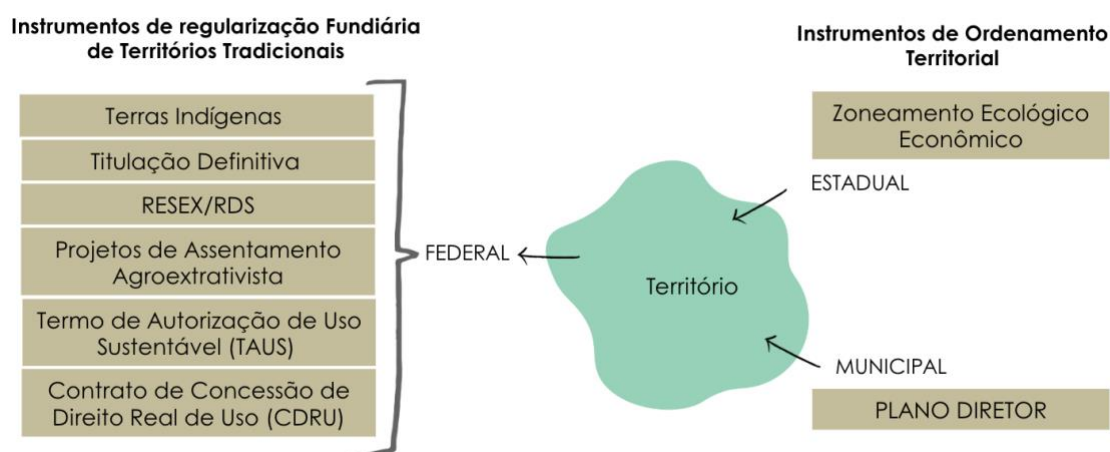
O reconhecimento e valorização desses saberes tradicionais são fundamentais para a construção de políticas de gestão territorial sensíveis à diversidade sociocultural, contribuindo para a preservação da biodiversidade, a segurança alimentar, e o fortalecimento do protagonismo das populações tradicionais no processo de zoneamento (PIAUI, 2025.p.164).

Embora o ZEE Cerrados do Piauí ainda não tenha sido aprovado e que não abranja a totalidade do Estado – inclusive, é importante refletir criticamente sobre os porquês o zoneamento das áreas do cerrado, um dos biomas com maior potencial e expansão das lavouras de monocultivo. O ZEE/PI Cerrados por exemplo não abrange/não identifica as áreas de babaquais, e mesmo que os documentos diagnósticos considerem diferentes territorialidades tradicionais existentes no estado e possa ser considerado um avanço de interlocução do instrumento com as realidades locais, apenas após a institucionalização do instrumento será possível verificar se este configura-se um mecanismo de mediação dos interesses e conflitos operantes na área zoneada.

A figura a seguir (figura 15) organiza dois conjuntos de instrumentos que incidem sobre o território. De um lado, estão dispostos os atuais instrumentos de regularização de territórios tradicionais, que estão majoritariamente sob da esfera federal e demonstra a centralidade da

União no reconhecimento jurídico dessas territorialidades. De outro, os instrumentos de ordenamento territorial, como o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Plano Diretor, que são competência das escalas estadual e municipal, e incidem diretamente sobre o uso e a organização do território. Nesse arranjo, verificamos que o território é atravessado por múltiplas competências institucionais, que nem sempre são articuladas entre si. Tal configuração explicita uma fragmentação entre os mecanismos de reconhecimento e de planejamento, contribuindo para a limitada incorporação das territorialidades tradicionais nos instrumentos formais de ordenamento territorial.

Figura 15 - Desenho esquemático dos instrumentos que indicem sobre o território.



FONTE: Elaboração própria

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo identificou que a concepção de "território" varia de acordo com os atores que utilizam do conceito. Não sendo, portanto, uma categoria fixa, mas sim o reflexo das epistemologias e relações de poder que o constroem, ou almejam construí-lo. Do ponto de vista histórico da legislação ambiental e territorial, prevalece a visão materialista do território. Seja através de dispositivos com características reguladora, de comando e controle, como o caso das legislações setoriais relacionada aos recursos naturais, *“impondo relações de produção enquanto dominação do espaço”* (Mello et al. 2025), ou através das geodelimitações, também para controle espacial, como no caso das UC.

Com isso, a regularização fundiária e o reconhecimento dos territórios tradicionais e das socioterritorialidades existente no Brasil é um desafio. Pois, enquanto a concepção estatal de território segue fundamentada, desde a Lei de Terras, na propriedade privada e na produtividade dos espaços, forjando o território a um mero recurso/objeto a ser explorado e controlado, a concepção de povos e comunidades tradicionais, tem como base a ancestralidade em dinamismo. Isso é, como espaços de uso comum e construídos através de cosmo percepções holísticas, em contínua transformação, como a própria Terra/Pindorama.

Assim, diferente da lógica produtivista que opera no Estado, terra e território para PCTs são como corpo e vida, e desta forma, condição primordial para a continuidade de suas territorialidades. E, por não coadunarem com a lógica unicamente exploratória e geográfica do território, imperante no estado, são excluídos de seus direitos, mesmo que garantidos pela CF88, por “ameaçarem” a lógica produtivista. Esse antagonismo epistêmico reflete a disputa no modo de vive-lo, legislar sobre ele e planejá-lo. No caso dos territórios tradicionais, em que o território é vivido, experienciado e construído socialmente, muitas tensões têm sido registradas por diversos autores quanto às políticas de desenvolvimento ou de conservação incidentes sobre territórios coletivos (Silva Pimentel; Ribeiro, 2016), sem diálogo e a CLPI.

Ao reconhecer a coexistência de diferentes concepções, assim como as zonas de tensão produzidas, é possível abrir-se a oportunidades e fortalecer as confluências em curso, como o trabalho que vem sendo realizado através da CNPCT e por autores que questionam a colonialidade de poder, as fraturas coloniais e ambientais e buscam a virada epistêmica.

Nesse sentido, há experiências de confluência nas quais diferentes perspectivas se articulam em arranjos institucionais e normativos, como é o caso das RESEX e das RDS que reconhecem o papel das comunidades tradicionais na conservação dos recursos naturais e promovem proteção ambiental junto ao uso sustentável e à gestão participativa das UC; dos TC utilizados para *compatibilizar* o uso de recursos por comunidades locais ou tradicionais em UC de proteção Integral que, a priori, não permitem nenhuma forma de extrativismo; O uso crescente do TAUS revela uma tática de sobrevivência diante da impossibilidade política de titulações definitivas e da inexistência de uma política de regularização fundiária específica para PCTs.

Destaco ainda o papel da incidência política provinda das articulações entre movimentos sociais contra coloniais, junto a instituições públicas, que, articulados a políticas de diversidade, têm protagonizado e confluindo na construção de novos caminhos na agenda pública. A autodeterminação via automapeamento através da Plataforma Territórios Tradicionais, Tô no

Mapa e Plataforma Povos, por exemplo, surgem como estratégias de resistência e pressão pela regularização fundiária.

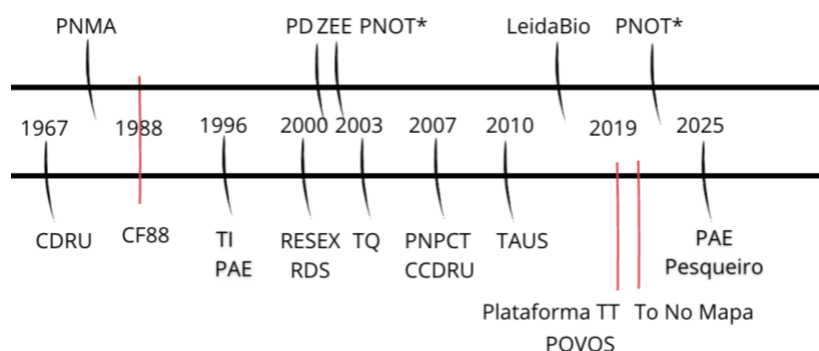
Como vimos no capítulo II, e publicado por Porto-Gonçalves (2006), a disputa territorial no Brasil expressa não apenas interesses econômicos ou ambientais, mas conflitos de projetos de sociedade, nos quais modos de vida distintos buscam reconhecimento, proteção e permanência, e o modelo desenvolvimentista incentiva a expansão das commodities. Nesse contexto, será o planejamento territorial um campo estratégico para mediação entre essas diferentes racionalidades e interesses sobre território? Para isso, será necessário a não reprodução da característica setorial que observamos nas políticas ambientais, já que o levaria a mais uma abordagem “isolada”. Nesse sentido, deve-se operar utilizando-o como um instrumento de articulação entre as diversas interfaces que incidem/constroem ⁸ territórios, usos, significados e interesses sobre o território.

Instrumentos como o Plano Diretor (PD) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), apesar de tratarem o território como base física, estruturada por usos diversos, visam compatibilizar potencialidades econômicas, restrições ambientais e necessidades da sociedade. Sendo assim, devem incluir as dinâmicas socioambientais sob os princípios da sustentabilidade e da justiça social. Para isso, a elaboração destes instrumentos deve ser orientada por processos participativos, protagonizados por novos atores e articulados entre diferentes escalas e setores, para assim promoverem o uso justo, sustentável e democrático do território. Desta forma, a eficácia do planejamento territorial depende de sua capacidade de incorporar a complexidade dos territórios reais, reconhecendo as práticas e os sujeitos que os constroem (Costa, 2011). Enquanto o planejamento territorial operar com objetivos de vetor de crescimento e na consolidação de estruturas de poder de epistemologia eurocentrada, não será uma ferramenta de mediação e dinamização política para a construção de estratégias territoriais sustentáveis.

O estabelecimento dos dispositivos de regularização fundiária, marcos regulatórios e dos instrumentos de gestão territorial no Brasil revela um processo histórico descontínuo e fragmentado, como ilustrado na linha do tempo a seguir (Figura 16). Esses dispositivos, embora fundamentais, operam de forma isolada.

⁸ Disjunção / dicotomia / dualidade relacional sociedade natureza.

Figura 16. Linha do tempo políticas públicas planejamento e ordenamento territorial e ambiental e instrumentos de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais



FONTE: Elaboração própria.

Legenda: CDRU- Contrato de Direito de Uso; Concessão de Direito Real de Uso; CF88 – Constituição Federal de 1988; LeidaBio- Lei da Biodiversidade; Plataforma TT – Plataforma Territórios Tradicionais; PAE- Projeto Assentamento agroextrativista; PD – Plano Diretor; PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais; PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente; PNOT* Política Nacional de Ordenamento Territorial (em elaboração); RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; RESEX – Reserva Extrativista; TAUS – Termo de Autorização de Uso Sustentável; TI – Terras Indígenas; TQ – Território Quilombola; ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

Vimos que, apesar de existirem instrumentos para regularização fundiária e iniciativas de mapeamento e estudos sobre os PCTs, suas territorialidades e territórios, informações que podem subsidiar a efetiva regularização fundiária dos territórios de povos e comunidades tradicionais, a invisibilidade desses territórios permanece. Considerando que toda técnica carrega intencionalidade (Santos, 1996) e que no campo das políticas públicas, a omissão é uma escolha política, é preciso dizer que a contínua invisibilidade dos territórios tradicionais é o que garante, com permissividade, a expansão do modelo exploratório desenvolvimentista.

Essa disputa se materializa, por exemplo, na lentidão dos processos administrativos e na (in) conclusão da regularização dos territórios tradicionais. Seja no processo demarcatório, no caso de indígenas e quilombolas, ou na emissão dos CCDRU em UC e PAE para os grupos que não estão abrangidos por marcos regulatórios.

Sem a regularização fundiária dos territórios tradicionais ou diretrizes que promovam a interlocução entre as bases de dados que dispõe de informações sobre os territórios tradicionais, como as cartográficas e plataformas de autodeterminação, não há como esses territórios estarem garantidos em instrumentos de planejamento e previstos no ordenamento territorial, a não ser

que esses instrumentos sejam elaborados pelos, ou conjuntamente, com os grupos sociais que convivem e constroem esses espaços que estão sendo planejados.

Além disso, sem a regularização fundiária esses grupos sociais ficam prejudicados quanto ao acesso às políticas públicas, ampliando o estado de vulnerabilidade social e instabilidade territorial. Consequentemente, a ausência desses territórios nos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial, perpetua as disputas fundiárias. Tanto com setores privados, como o do agronegócio e o setor mineral, como também os empreendimentos de gerenciamento público, como os Grandes Projetos de Investimento no setor do petróleo e gás e de energia elétrica.

Ao longo da investigação, ao aprofundar o estudo sobre os territórios tradicionais identificou-se que, tendo em vista dialogar com as políticas setoriais territoriais e com a racionalidade jurídica da legislação brasileira, os territórios tradicionais além de tornar um conceito, acabam por se construir como uma categoria de territorial. No entanto, por esperançarem (Freire, 1992) muito além do que alcança a racionalidade jurídica, os territórios tradicionais dificilmente são plenamente incorporados aos atuais instrumentos de planejamento territorial. Ainda assim, reconhecê-los como categoria territorial pode oportunizar o diálogo, visibilidade e inclusão destes nos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial.

A luta pelo território *comum* e pelo pluralismo jurídico são umas das expressões visíveis de uma disputa epistemológica mais ampla, que envolve distintas, se não antagônicas, concepções de território e de mundo. A dicotomia sociedade x natureza sustenta a lógica da propriedade privada, assim como o princípio do bem viver orienta as territorialidades de povos e comunidades tradicionais.

Assim, para um planejamento territorial integrado e uma gestão territorial democrática, torna-se fundamental que o sistema político seja também descolonizado. Afinal, a injustiça socioterritorial não se dá por falta de informação, mas sim por uma racionalidade imposta. No entanto, são importantes que as bases dados ambientais, de povos e comunidades tradicionais e de informação territorial, que hoje estão dispersas em decorrência da condução setorial das políticas ambientais e territoriais, sejam reunidas. Fato que promoverá maior celeridade na tomada de decisão, dinamizará a regularização desses territórios e reduzirá os conflitos fundiários.

Nesse sentido, a integração das bases de dados que possuem os dados dos territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais como a “Plataforma Territórios Tradicionais” e o Plataforma Povos, às bases de dados do ICMBio, INCRA, Fundação Palmares, dentre outras, promoverá integridade e reduzirá a sobreposição de governança nos processos

administrativos. Além disso, se faz necessário a consolidação e efetivação de instrumentos de gestão já existentes, como os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), os planos de manejo, e os Conselhos Gestores.

Igualmente, tendo em vista subsidiar a produção de informações qualificadas e necessárias às etapas de regularização de territórios tradicionais ainda não caracterizados, propõe-se a inclusão de programas de cartografia social como uma das etapas a ser elaborada para o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, a exemplo do projeto Povos, outra confluência de esforços que precisa ser destacada.

A incorporação das socioterritorialidades de povos e comunidades tradicionais nos instrumentos de planejamento, como os Planos Diretores e os Zoneamentos Ecológico-Econômicos, exige não apenas ajustes metodológicos, mas uma revisão profunda das concepções de território que sustentam tais instrumentos (Haesbaert, 2004; Santos, 2006). Isso implica reconhecer a legitimidade de outras formas de produzir conhecimento, isso é, promover a desierarquização dos saberes (Santos, 2010; Freire, 1996) e fortalecer protagonismo de PCTs na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas. O ordenamento territorial falha por estar fragmentado, um sintoma e um reflexo da construção das políticas públicas da década de noventa, como vimos no capítulo II.

A dizer-se, enquanto a regularização fundiária dos territórios tradicionais é conduzida através de instituições majoritariamente de nível federal, o planejamento de uso do solo está sob responsabilidade estadual e municipal. Dessa forma, os territórios tradicionais que ainda não tiveram seus processos administrativos finalizados a nível federal permanecem no limbo, fora dos mapas oficiais e invisíveis ao planejamento territorial. Portanto, sugere-se estimular o debate sobre o reconhecimento de territórios tradicionais a nível municipal e estadual, como forma de promover um planejamento territorial mais justo e plural. Esse reconhecimento de direitos, fundiários e sociais, pode ser alavancado através de cartografias sociais e a destinação de recursos financeiros para assegurar a implantação de políticas públicas às características socioculturais e ambientais de cada territorialidade.

Considerando o processo de territorialização como processo de reconhecimento “ser parte de um lugar” e, a autodeterminação como estratégia de disputa territorial, a etnoterritorialidade busca reconhecer tanto o processo de territorialização como ancora-se na autodeterminação. Desta forma, será possível incorporar as etnoterritorialidades nos instrumentos de planejamento territorial como princípio para articulação de diferentes esferas de mundo na prática política de se conhecer e conferir o mundo?

Refletindo sobre o percurso de PCTs na luta pela regularização fundiária e pelo marco regulatório para o reconhecimento dos territórios tradicionais, surge nova pergunta: Será o caminho coerente ter legislações específicas para cada segmento? Ou ter instrumentos reguladores abrangentes terá maior eficácia e celeridade processual? Será que basta um marco regulatório? Embora o marco regulatório seja um passo elementar, o “aldear a política”⁹ é de fato o caminho fundamental.

No campo das políticas públicas de educação, por exemplo, embora o país tenha avançado com a implementação das escolas indígenas e quilombolas – inclusive com a formação de professores indígenas e quilombolas –, persistem contradições estruturais no campo da educação pública para a efetivação da educação diferenciada indígena. As grades curriculares, em grande medida, permanecem inalteradas, o que impõe a esses docentes a reprodução de epistemologias que, muitas vezes, não dialogam com as realidades e necessidades dos estudantes.

Ainda que políticas como o sistema de cotas tenham ampliado a diversidade no ensino superior, permanece a questão sobre se as universidades estão, de fato, incorporando essa pluralidade epistemológica ou apenas assimilando esses sujeitos a uma lógica de reprodução do pensamento dominante eurocentrado.

Isso porque, as fraturas coloniais e ambientais que atravessam historicamente a história das políticas públicas ambientais e territoriais no Brasil, são produzidas e reproduzidas por um corpo técnico e político orientado por uma racionalidade hegemônica colonial patriarcal, que ainda compõe, majoritariamente, as instituições do Estado. Nesse sentido enquanto não houver pluriversidade epistemológica nos espaços técnicos e políticos, permanece o desafio: Como propor um planejamento territorial decolonial se a formação dos próprios planejadores permanece ancorada em referenciais eurocentrados? O reconhecimento dessas fraturas no processo histórico é uma ponte para a descolonização do pensamento. Contudo, é importante reconhecer também os limites dessa própria análise: enquanto pesquisadora inserida em uma formação acadêmica eurocentrada, não foi possível alcançar plenamente todas as dimensões dessa problemática.

⁹ Movimento estratégico liderado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) – e segundo Soares (2022) significa garantir a presença das lideranças indígenas nos espaços políticos de tomada de decisão, para a garantia da criação e efetivação de direitos que partam dos anseios e demandas das próprias comunidades originárias, historicamente vítimas do genocídio e etnocídio.

A confluência de esforços provindos de pesquisadores das diversas áreas acadêmicas tradicionais, que por muitos anos detiveram-se a apenas descrever as dimensões étnicas, culturais ou ambientais, diante da emergência por justiça socioambiental, assumem caráter cada vez mais político e unem-se a grupos sociais vulnerabilizados para expor tanto as situações de colapso ou de resistência, como para fortalecer a luta por direitos territoriais. A exemplo a Etnobiologia política (Soldati; Almada, 2024), o Projeto Nova Cartografia Social (2026), o OTSS, e o trabalho que vem sendo desenvolvido pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA) registrado na publicação Terra Arrasada (Anaya; Bronz, Magalhães, 2024).

Nesse contexto, a luta por justiça socioambiental estabelece contornos que, por meio de articulações e alianças entre movimentos sociais e setores contra hegemônicos, tensionam o status quo e buscam a construção de novos nexos causais orientados à dignidade em vida. Como vimos, as plataformas de mapeamento dos territórios tradicionais apresentadas anteriormente, são oportunizadas através de confluências que consolidam ferramentas de dignificação dessas comunidades.

O projeto Povos, por exemplo, “nasce” através da incidência nas audiências públicas do movimento social na luta por justiça socioambiental. Isso é, a partir da resistência e incidência política das comunidades tradicionais, através do Fórum de Comunidades Tradicionais e da Fundação Oswaldo Cruz, via OTSS, nas audiências públicas do pré-sal, foi determinado pelo IBAMA, como condicionante ambiental da atividade, a realização da caracterização dos territórios tradicionais na área sob influência do empreendimento. Já a plataforma Territórios Tradicionais, outro exemplo apresentado, só foi estabelecida pois conta com investimento financeiro estrangeiro, através de mecanismos de cooperação internacional. Assim a Plataforma Territórios Tradicionais, conflui o poder público, através do MPF, os movimentos sociais, através do CNPCT e o investimento internacional em conservação, via GIZ. Além disso, a parceria com instituições de ensino e pesquisa, que derivaram a app To no Mapa e a Plataforma Povoada, demonstra que se não é através do Estado Federal que se formaliza o reconhecimento dessas comunidades, as instituições criam mecanismos para esse feito.

Por fim, no contexto experienciado de mudanças climáticas, decorrente do aquecimento global provocado pelo modelo disjuncto sociedade e natureza e super exploração da Terra pelo modelo da necropolítica, o reconhecimento efetivo dos territórios tradicionais de PCTs e a confluência da agenda de PCTs com uma inovadora agenda ambiental, não mais exclusivamente conservacionista restritiva ou de reserva de recursos para exploração, é uma solução para promover o envolvimento (Santos, 2023) sociocultural, a proteção dos territórios tradicionais e a promoção do *desenvolvimento sustentável* (De Miranda et al, 2025). Afinal,

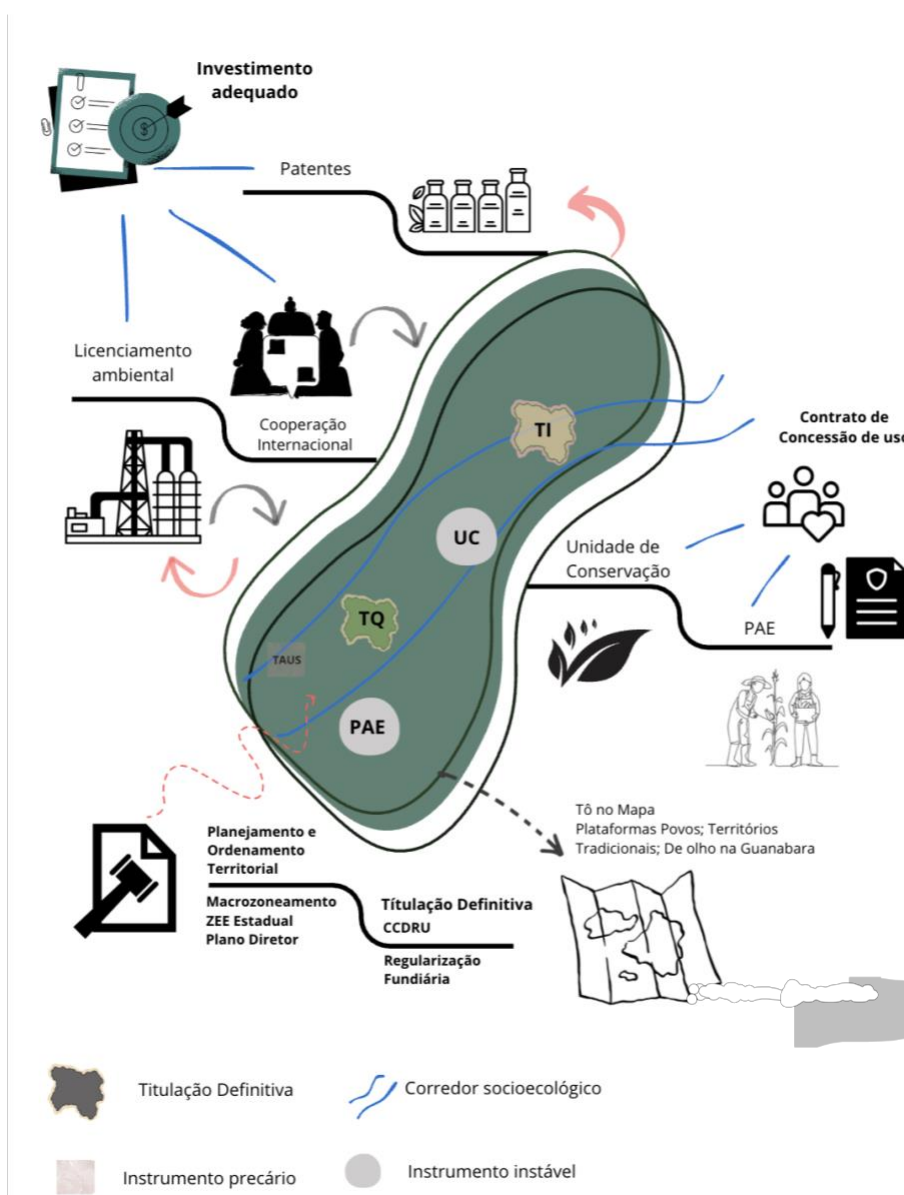
considerando os dados do avanço do desmatamento disponíveis MapBiomas e o estado de conservação dos territórios tradicionais, muito dos desafios climáticos já poderiam estar sendo evitados caso os territórios tradicionais já estivessem protegidos de invasões e da devastação ambiental.

Nesse sentido, a criação de corredores socioecológicos, a exemplo dos mosaicos de UC, mas incluindo territórios e territorialidades tradicionais e áreas para conservação e preservação dos recursos e serviços ecossistêmicos – mesmo que ambos esses conceitos, assim como o de sustentabilidade, devam ser avaliados com muitas aspás e cautela para não reproduzir fraturas ambientais, pode ser uma estratégia de pensar e planejar o uso do solo incluindo o mosaico cultural e etnoterritorialidades presente no território nacional

Como vimos, o Brasil ainda carece de uma PNOT. E, em período de retomada da elaboração desta política, a discussão pela incorporação de outros mecanismos de identificação e criação de unidades territoriais é uma oportunidade de ampliar as confluências e diminuir as fraturas presentes no país.

O desenho esquemático abaixo (figura 17) resume os achados e discussões essenciais da presente pesquisa. A esquerda fontes para o investimento necessário aos processos de regularização fundiárias, políticas públicas diferenciadas e ações de apoio a governança e gestão territorial. As setas para dentro e para fora indicam o movimento de retirada e aporte financeiro no território. As setas pontilhadas indicam a incidência territorial de cima para baixo ou de baixo para cima.

Figura 17. Desenho esquemático das principais discussões e resultados da pesquisa.



FONTE: Elaboração própria.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A URGÊNCIA das Resex no Brasil: novas demandas em curso e conquistas ameaçadas. Instituto Linha D'Água, 15 maio 2025. Disponível em: <https://www.linhadagua.org.br/post/a-urg%C3%Aancia-das-resex-no-brasil-novas-demandas-em-curso-e-conquistas-amea%C3%A7adas>. Acesso em: 30 mar. 2026.

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.** São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ACSELRAD, Henri. Sustentabilidade e território. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 65, p. 167-178, 2009.

ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

ALENCAR, Isadora de Paula Vieira; LUNAS, Divina Aparecida Leonel; CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos. Abordagem conceitual da política do desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Revista de Economia da UEG**, v. 14, n. 1, p. 27-40, jan./jun. 2018.

ALENTEJANO, Paulo. Terra. In: RODRIGUES, Flávia; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; CARVALHO, Isabel (org.). **Dicionário de Ecologia Política.** 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2025. p. 763-770.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 9, 2004. DOI: 10.22296/2317-1529.2004v6n1p9. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/102>

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto:** terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a "proteção" e o "protecionismo". **Cadernos CRH**, v. 25, n. 64, p. 63-72, 2012.

ALMEIDA, Mauro W. B. de. **Populações Tradicionais e o Zoneamento da Amazônia.** [S. l.]: Instituto Socioambiental, 2001. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/05D00011.pdf>. Acesso em: dez. 2024.

ALVES, Vinícius Chaves; SÁ JUNIOR, Adalberto Fernandes. TERRAS INDÍGENAS E O MARCO TEMPORAL: UMA ANÁLISE SÓCIO-JURÍDICA ACERCA DO JULGAMENTO DO RE N.º 1.017.365/SC. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 01-22, 2023.

AMAZONAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI). **Zoneamento Ecológico-Econômico do Rio Purus: Volume 1.** Manaus: SEDECTI, 2022. Disponível em: <https://www.seducti.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/6.-ZEE-do-Purus-volume-1.pdf>. Acesso em: 24 maio. 2024.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2010. p. 390-391.

ANAYA, Felisa Cançado; BRONZ, Deborah; MAGALHÃES, Sônia (org.). **Terra arrasada: desmonte ambiental e violação de direitos no Brasil**. Montes Claros, MG: Editora Unimontes, 2024. Disponível em: <https://www.editora.unimontes.br/terra-arrasada/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

ANDRADE, Wanessa Afonso de. Meu Território. *In*: QUEIROZ, Ana Luisa; PRAÇA, Mariana; BITENCOURT, Yasmin (orgs.). **Teias de Luta: Narrativas feministas em resistência aos megaprojetos**. Rio de Janeiro: PACS, 2021. p. 81. Disponível em: https://biblioteca.pacs.org.br/wp-content/uploads/2021/11/TeiasdeLuta_digital-compactado.pdf.

ARAÚJO, Marlon Aurélio Tapajós. **Reconhecimento de territórios tradicionais: o contrato de concessão de direito real de uso enquanto instrumento de garantia do direito ao território tradicional**. 2010. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7330>.

ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de; DMITRUK, Erika Juliana; MOURA, João Carlos da Cunha. A lei do babaçu livre: uma estratégia para a regulamentação e a proteção da atividade das quebradeiras de coco no estado do Maranhão. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 129-157, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/44nGKb4kHNHj47kgkMnSnCL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2026.

ARAÚJO, Yasmim Vilas Boas de; SIMAS, Clara Margotti. Os retrocessos da política ambiental nacional: uma análise a partir do Direito Internacional. **Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. e20200237, 2020. Disponível em: <https://www.cadernoseletronicosdisf.com.br/cedisf/article/view/99>. Acesso em: 8 jul. 2025.

ASSASSINATOS de indígenas crescem em 2024 e chegam a 211, indica Cimi. **Agência Brasil**, 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-07/assassinatos-de-indigenas-crescem-em-2024-e-chegam-211-indica-cimi>. Acesso em: 30 mar. 2026.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). **PLANEHAB: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária: Relatório R2: Estudos Básicos: Volume III: Caracterização dos Territórios de Identidade: Tomo VI: Comunidades Tradicionais**. Revisão 00. Salvador: SEDUR, 2012. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/PLANEHAB-Vol-III_Tomo_VI_Comunidades_Tradicionais_R01.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

BANIWA, Gersem. **O Índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional; UNESCO, 2006. 233 p.

BATTESTIN, Cláudia; DARIVA, Bernard Guedes; LIMA, Bruno Huffel de. Percursos metodológicos decoloniais: rompendo lógicas epistêmicas coloniais. **Revista Interterritórios**, Caruaru, v. 9, n. 18, e258959, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/interterritorios/article/view/258959>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BEVACQUA, Ananda Meinberg; NUNES, Nina Lys de Abreu; TURETTA, Ana Paula. Por um etnoplanejamento territorial sustentável - um estudo de caso em Paraty, Rio de Janeiro. **Geopantanal**, [S. l.], v. 9, e18091, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/rg.v9.18091>.

BRASIL. **Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos de demarcação das terras indígenas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Diário Oficial da União, Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4854-8-outubro-2003-459954-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento de titulação de terras quilombolas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2003.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**: versão preliminar. Brasília: MI, 2006. 260 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pcdr/analises-estrategicas-de-desenvolvimento-regional-e-territorial/documento-tecnico-politica-nacional-de-ordenacao-do-territorio-pnot-2006.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 fev. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da Cidadania**. Brasília, DF: MDA, 2008. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territórios+da+cidadania.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): balanço 2007-2010**. Brasília: Casa Civil, 2010.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **O contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) nas unidades de conservação federais**. Brasília, DF: ICMBio, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/o_contrato_de_concessao_de_direito_real_de_uso_ccdru_nas_ucs_federais.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Nota Técnica nº 06/2018-6CCR: Constitucionalidade do Decreto nº 6.040/2007**. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgt/documentos/nota-tecnica-decreto-6040>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento. **Nota técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR: atualização dos critérios e indicadores para identificação de municípios suscetíveis a desastres naturais**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://jornalgrandebahia.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Nota-tecnica-da-Presidencia-da-Republica-sobre-municipios-do-Brasil-com-risco-de-desastre-ambiental.pdf>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Gestão ambiental territorial**. Brasília: [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/agendaambientalurbana/gestao-ambiental-territorial-1>. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Superintendência do Patrimônio da União (SPU). **Instrumentos de destinação: Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)**. Governo Federal do Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/instrumentos-de-destinacao#16--termo--de-autoriza--o-de-uso-sustent-vel---taus>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). **Painel Terras Indígenas no Brasil**. Brasília: FUNAI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas/painel-terras-indigenas>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Portaria conjunta MMA/ICMBio nº 1.145, de 2 de setembro de 2024**. Dispõe sobre as diretrizes, normas e procedimentos para criação e ampliação de unidades de conservação federais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 set. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma/icmbio-n-1.145-de-2-de-setembro-de-2024-582074689>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **MMA lança consulta pública sobre o Plano Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mma-lanca-consulta-publica-sobre-o-plano-nacional-dos-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova marco temporal e busca saída para mineração em terras indígenas**. Agência Senado, 30 dez. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/12/30/senado-aprova-marco-temporal-e-busca-saida-para-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). **Parecer nº 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU: compatibilidade entre comunidades tradicionais e unidades de conservação de proteção integral**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiar-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/agu-2021-parecer-compatibilidade-comunidades-tradicionais-e-unidade-de-conservacao-de-protecao-integral.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia de Políticas Públicas para Povos e Comunidades Tradicionais**. 1. ed. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2022. 47 p.

BRASIL. Ministério Público Federal (Pará). **Ação Civil Pública nº 1030685-73.2022.4.01.3900**. Objeto: Bloqueio e nulidade de títulos de propriedade, reintegração de posse e proteção da Comunidade Vila Joviniano Pantoja (Marajó/PA). Belém: MPF/PRPA, 16 ago. 2022. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2022/acao_mpf_protecao_ribeirinhos_marajo-pa_vila_joviniano_pantoja_1030685-73-2022-4-01-3900.pdf. Acesso em: 7 jan. 2026.

BONIN, Iara. **O Bem Viver indígena e o futuro da humanidade**. Conselho Indigenista Missionário. Encarte Pedagógico X Jornal Porantim, dez. 2015. Disponível em: <https://cimi.org.br/o-bem-viver-indigena-e-o-futuro-da-humanidade>. Acesso em: 24 maio 2025.

BORGES, Antonádia. Terra. *In: Dicionário Crítico Das Ciências Sociais Dos Países De Fala Oficial Portuguesa*. [S. l.]: Aba/Edufba, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/14647>.

BORGES, Lizely. **No atual ritmo, Brasil levará 2.188 anos para titular todos os territórios quilombolas com processos no Incra**. Terra de Direitos, 2023. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-2188-anos-para-titular-todos-os-territorios-quilombolas-com-processos-no-incra/23871>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BUERAREMA. **Lei Orgânica do Município de Buerarema**. Buerarema: Câmara Municipal, 1990.

CABNAL, L. Corps-territoire et territoire-terre: le féminisme communautaire au guatemala. Entretien avec Lorena Cabnal. **Cahiers du Genre**, [S. l.], n. 59, p. 73-89, 2015.

CABRAL, Rafael Lamera Giesta; DE MORAIS, Vitória Larissa Dantas. Os povos indígenas brasileiros na ditadura militar: tensões sobre desenvolvimento e violação de direitos humanos. **Direito E Desenvolvimento**, v. 11, n. 1, p. 106-122, 2020.

CAMPOS, Cauê Vieira. **Conflitos trabalhistas nas obras do PAC: o caso das Usinas Hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2016.

CAMPOS, Mariana. **Programa Adote um Parque: privatização das áreas protegidas e territórios tradicionais**. Curitiba: Terra de Direitos; FASE, 2021. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

CARDOSO, Morena Santos. **O tempo da corpa é o tempo da terra: DanzaMedicina e a (po)ética do gesto que gesta**. 2023. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/40079>. Acesso em: 5 abr. 2026.

CARVALHO, Maria Tereza Queiroz. **O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais: análise do caminho a ser percorrido entre a demanda social e a efetivação do direito pelo poder executivo**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2023.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. "Terra indígena": aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **História (São Paulo)**, v. 35, 2016.

CIRNE, Mariana Barbosa. História constitucional brasileira do capítulo sobre o meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 21, n. 83, jul./set. 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.83.05.PDF. Acesso em: 5 abr. 2026.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **O Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano municipal: orientações para o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor**. Brasília, DF: CNM, 2013. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/biblioteca/O%20Plano%20Diretor%20como%20instrumento%20de%20Desenvolvimento%20Urbano%20Municipal%20\(2013\).pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/O%20Plano%20Diretor%20como%20instrumento%20de%20Desenvolvimento%20Urbano%20Municipal%20(2013).pdf). Acesso em: 14 abr. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Demarcação de terras de povos originários: o cenário atual da população indígena e das políticas públicas no Brasil pela perspectiva das gestões locais**. Brasília: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Livros/202411_LIV_Demarcacao_de_Terras_de_Povos_Originarios_.pdf. Acesso em: 20 abr. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **CNM apresenta livro sobre demarcação de terras indígenas em comissão do STF**. Brasília, 5 nov. 2024. Disponível

em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-apresenta-livro-sobre-demarcacao-de-terras-indigenas-em-comissao-do-stf>. Acesso em: 20 abr. 2026.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do Estado do Pará. **Desenvolvimento Regional em Debate (DRd)**, v. 1, n. 1, p. 122-143, dez. 2011.

COSTA FILHO, Aderval & MENDES, Ana Beatriz Vianna. **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Belo Horizonte: Superintendência de Comunicação Integrada/MPMG, 2013.

COSTA FILHO, Aderval. Povos e comunidades tradicionais no Brasil. **Revista Coletiva**, Recife, n. 34, jan./fev./mar./abr./mai. 2024. Disponível em: https://www.coletiva.org/_files/ugd/683a6e_032d13838e16490c99a9c4e1c18486ba.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

COOK, John et al. Quantifying the consensus on anthropogenic global warming in the scientific literature. **Environmental Research Letters**, Bristol, v. 8, n. 2, p. 024024, 2013.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

CORREA, Edisa Assunção. **Os dilemas e as proposições da educação ambiental na Transamazônica (BR-230): do atendimento às normas para o licenciamento ao encontro das expectativas das comunidades da rodovia**. 2014. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

COZINHA DE VO MUSSUCA. **A Comunidade Quilombola da Mussuca conquista um passo histórico: a assinatura do TAUS (Termo de Autorização de Uso Sustentável)**. Laranjeiras, 22 mar. 2026. Instagram: @cozinhadevomussuca. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DWMVYHQES0Y/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

DAWKINS, Richard. **O gene egoísta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

DANOWSKI, Déborah; VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo B. **Há mundo por vir?: Ensaio sobre os medos e os fins**. Florianópolis; São Paulo: Cultura e Barbárie; Instituto Socioambiental, 2017. 184 p.

DE MIRANDA, Evely Bocardi et al. POVOS ORIGINÁRIOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **ARACÊ**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 2982-2990, 2025. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2934>. Acesso em: 12 maio. 2026.

DECARLI, Nairane; FERRAREZE FILHO, Paulo. Plano diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. **Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131832>. Acesso em: 14 abr. 2026.

DELGADO, Yasser Farrés. La dimensión espacial de la colonialidad: una propuesta interpretativa y otras voces ignoradas. **VIRUS Journal**, n. 26, p. 12-28, 2023.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) GmbH. **Agenda 2030**: contribuição para a implementação do princípio "Não deixar ninguém para trás". Brasília, DF: GIZ, 2022. Disponível em: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2022-pt-agenda%202030.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.

DIEGUES, Antônio Carlos. **Etnoconservação**: novos rumos para a conservação da natureza. São Paulo: Hucitec; NUPAUB/USP, 2000.

EIDELWEIN, Tamires; SILVEIRA, Gabriel Eidelwein; BORGES, Jóina Freitas. A Pachamama e o suma qamaña em Yumani: uma etnografia a partir da Constituição da Bolívia (2009). **SAJEBTT**: Revista de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Acre, Rio Branco, v. 7, n. 2, p. 509-528, maio/ago. 2020. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

ESCOBAR, Arturo. Territórios da diferença: a ontologia política dos "direitos ao território". **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 35, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/43540>. Acesso em: 24 out. 2025.

EULER, Ana Margarida Castro; SILVA, Jean Everson Coêlho da; ALMEIDA, Hadamilton Salomão. Reservas extrativistas. In: CRESTANA, S.; CASTELLANO, E. G.; ROSSI, A. (ed.). **Espaços especialmente protegidos e o Direito Ambiental**. Brasília, DF: Embrapa, 2021. cap. 13, p. 756-770. Disponível em: <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1137812>. Acesso em: 30 mar. 2026.

FEARNSIDE, Philip. Desmatamento na Amazônia: Dinâmica, impactos e controle. **Acta Amazonica**, v. 36, n. 3, p. 395-400, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0044-59672006000300018>.

FERDINAND, Malcom. **Uma ecologia decolonial**: pensar a partir do mundo caribenho. Tradução de Letícia Mei. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

FERNANDES-PINTO, Erika. **Projeto agroextrativista e gestão participativa dos recursos comuns na várzea amazônica**. Belém: UFPA/NUMA, 2008. Resumo expandido apresentado no VII Simpósio Nacional de Etnobiologia e Etnoecologia (VII SBEE), Belém, Pará, dez. 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a Tipologia de Territórios. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO Eliseu Savério. (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. 154 p.

FERREIRA, Joelson; FELÍCIO, Erahsto. **Por Terra e Território**: caminhos da revolução dos povos no Brasil. Arataca, BA: Teia dos Povos, 2021.

FONSECA, Cristiane Letice da Silva. Ocupação do território Pindorama: a visão sobre a terra para indígenas e não-indígenas nos escritos quinhentistas. **Revista Espacialidades**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2025. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ra/issue/view/8378/558>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 584 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, R. C. M.; NÉLSIS, C. M.; NUNES, L. S. A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 41-51, 2012.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Povo Tupinambá tem estratégia para enfrentar políticos e elites com práticas coloniais, preconceituosas e violentas**. Rio de Janeiro: Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, [202-?]. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ba-povo-tupinamba-tem-estrategia-para-enfrentar-politicos-e-elites-com-praticas-coloniais-preconceituosas-e-violentas/>. Acesso em: 7 jan. 2026.

GAIA, Ronan da Silva Parreira. Intelectual, historiadora, ativista e quilombola: contribuições de Beatriz Nascimento às militâncias negras. **Ayé: Revista de Antropologia**, v. 3, n. 01, 2021.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2012.

GALLO, Edmundo et al. Relatos da quarentena: que sociedade(s) emergirá(ão) após o coronavírus? Estratégias solidárias de construção de outros mundos possíveis. **Saúde em Debate**, [S. l.], v. 48, n. especial 1, p. e8702, 2024. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/8702>. Acesso em: 9 abr. 2026.

GALLOIS, Dominique Tilkin. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades. *In: Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 37-41.

GODOI, Emília Pietrafesa de. Territorialidade: trajetória e usos do conceito. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 8-16, 2014. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/411>. Acesso em: 12 maio. 2026.

GUDYNAS, Eduardo. Buen vivir: germinando alternativas al desenvolvimento. **América Latina en Movimiento**, Quito, n. 462, p. 1-20, fev. 2011. Disponível em: <https://www.gudynas.com/publicaciones/articulos/GudynasBuenVivirGerminandoALA11.pdf>. Acesso em: 12 maio 2026.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. *In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA*, 10., 2005, São Paulo. **Anais**. São Paulo: USP, 2005.

HERRERA, Guillermo Castro. História ambiental. *In: CRUZ, Valter do Carmo et al. (org.). Dicionário de ecologia política*. Rio de Janeiro: Consequência, 2024. p. 46-52.

ILHÉUS. **Lei nº 3.265, de 29 de novembro de 2006**: Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Ilhéus e dá outras providências. Ilhéus: Prefeitura Municipal, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM) et al. **Tô no Mapa**: relatório de povoamento do aplicativo – v. 6. Brasília, DF: IPAM, 2022. Disponível em: <https://tonomapa.org.br/wp-content/uploads/2022/01/To-no-mapa-relatorio-v6.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Enciclopédia dos Povos Indígenas no Brasil**. [S. l.]: ISA, [s. d.]. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org>.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Painel de dados**: unidades de conservação no Brasil. [S. l.]: ISA, [s. d.]. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 14 abr. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Terras indígenas no Brasil**. [S. l.]: ISA, [s. d.]. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br>. Acesso em: 14 abr. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Terra Indígena Piripkura**. Terras Indígenas no Brasil. [S. l.]: ISA, [s. d.]. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3964>. Acesso em: 21 abr. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2021**: The Physical Science Basis. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

JABRA, Alexandre Salomão; GEIB, Daniela. A demarcação dos territórios tradicionais no Brasil e os seus desafios práticos. **Migalhas**, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/432587/demarcacao-de-territorios-tradicionais-e-seus-desafios-no-brasil>. Acesso em: 21 abr. 2026.

JUNGES, J. R. O novo regime climático do Antropoceno e de Gaia. **Revista Bioética**, v. 29, n. 4, p. 734-742, out. 2021.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu: Palavras de um xamã yanomami**. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017. 104 p.

KRUSE, Bárbara Cristina; CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Reflexões críticas acerca do desenvolvimento (in)sustentável. **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, v. 16, p. e022002, 2022. Disponível em: https://revistaideas.ufrj.br/ojs/index.php/ideas/pt_BR/article/view/322. Acesso em: 9 mai. 2024.

LIMA, Deborah; POZZOBON, Jorge. Amazônia socioambiental: sustentabilidade ecológica e diversidade social. **Estudos avançados**, v. 19, p. 45-76, 2005.

LIMA, Jairo; FONSECA, Andrei Domingos; EVANGELISTA, Lucas de Moura Alves. A participação e as reivindicações indígenas na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 11, n. 1, p. 68-102, jan./abr. 2024.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Série Antropologia**. Brasília: DAN/UnB, 2002. 32 p.

LOSEKANN, C.; PAIVA, R. L. Política ambiental brasileira: responsabilidade compartilhada e desmantelamento. **Ambiente & Sociedade**, v. 27, 2024.

LOWANDE, Walter Francisco Figueiredo. Antropoceno, ciências humanas e historiografia. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 30, e2023067, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702023000100067>. Acesso em: 12 maio 2026.

LUBCHENCO, Jane; KARL, Thomas R. Communicating climate change: Why scientists and engineers must speak out. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, Washington, v. 109, n. 14, p. 4113-4116, 2012.

MACHADO, Jorge Mesquita Huet et al. Territórios saudáveis e sustentáveis: contribuição para saúde coletiva, desenvolvimento sustentável e governança territorial. **Comunicação em Ciências da Saúde**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 243-249, 2017. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/ccs_artigos/territorio_%20saudaveis_%20sustentaveis.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

MAGNI, M.; CUSTÓDIO, J. R. L. A natureza jurídica dos recursos ambientais comuns. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 6, n. 7, p. 42939-42953, 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/12579>.

MANAUS. (AM). **Legislação Urbanística Municipal**: Plano Diretor e Ambiental de Manaus e suas leis complementares. Manaus: IMPLURB, 2021. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/implurb/wp-content/uploads/sites/13/2023/08/LEGISLACAO-URBANISTICA-MUNICIPAL-PLANO-DIRETOR-E-AMBIENTAL-DE-MANAUS-E-SUAS-LEIS-COMPLEMENTARES-Versao-01.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2024.

MARCONDES, Daniella de Souza; RAIMUNDO, Sidnei. Povos tradicionais e turismo: o TAUS como instrumento para gestão de conflitos? **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 22, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/zzKQjCyTtWnrg5pHbF4kJSv/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

MARIMON, Alessandra. TAUS no Pantanal: um instrumento protetor de comunidades vulneráveis. **Ecoa – Ecologia e Ação**, 12 fev. 2016. Disponível em: <https://ecoa.org.br/taus-no-pantanal-um-instrumento-protetor-de-comunidades-vulneraveis-6/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo; NUNES, Patrícia Maria Portela; MARTINS, Cynthia Carvalho (org.). **Conflitos territoriais e povos e comunidades tradicionais**: descrição etnográfica de territorialidades específicas. São Luís: EDUEMA, 2020. Disponível

em: <https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2022/03/egressos-web.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2024.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. Tradução de Ângela Lopes Norte. **Cadernos de Letras da UFF**, Niterói, n. 34, p. 287-324, 2008.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.691, de 15 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais – CEPCT-MG. Belo Horizonte: Governo do Estado, [2023]. Disponível em: https://comites.igam.mg.gov.br/c/document_library/get_file?fileEntryId=9364593. Acesso em: 25 abr. 2026.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). **Regularização Fundiária para Povos e Comunidades Tradicionais**. Belo Horizonte: SEDE, [202-?]. Disponível em: <https://desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/projetos/projeto/1156>. Acesso em: 25 abr. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). **Regimento da Plataforma de Territórios Tradicionais**. Brasília, DF: MPF, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/mpf/mpf-2019_regimento-da-plataforma-de-territorios-tradicionais.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). **COP30: ferramenta digital busca garantir direito territorial dos povos tradicionais no Brasil**. Brasília, DF: MPF, 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/procuradoria-geral-da-republica-pgr/noticias/cop30-ferramenta-digital-busca-garantir-direito-territorial-dos-povos-tradicionais-no-brasil>. Acesso em: 5 abr. 2026.

MELLO, Eduardo Augusto Larchert Ribeiro de et al. Plano diretor participativo de Ilhéus, Bahia, Brasil: passado e presente. **Revista de Geografia – PPGeo – UFJF**, v. 15, n. 1, p. 86-111, fev. 2025.

MENEZES, Maria Aparecida de. Política territorial e apropriação da Amazônia: Estado, capital e expansão da fronteira agrícola na ditadura militar. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 14, n. 18, p. 99-120, 2011.

MOORE, Jason W. (org.). **Antropoceno ou Capitaloceno?: Natureza, história e a crise do capitalismo**. São Paulo: Editora Elefante, 2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9264>. Acesso em: 20 dez. 2024.

MOURA, Netanel; PACHECO, Clecia; GOUVEIA, Gina. Evolução histórica da legislação ambiental no Brasil. In: **Direito, meio ambiente e ecologia humana: contribuições para a sustentabilidade socioambiental**. [S. l.]: [s. n.], 2023. cap. 10, p. 171-188.

MOVIMENTO INTERESTADUAL DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU (MIQCB). **Quebradeiras de coco babaçu celebram um ano da titulação do Território Tradicional Santa Rosa e reafirmam defesa do Babaçu Livre no Piauí.** [S. l.]: MIQCB, 12 fev. 2026. Disponível em: <https://miqcb.org.br/quebradeiras-de-coco-babacu-celebram-um-ano-da-titulacao-do-territorio-tradicional-santa-rosa-e-reafirmam-defesa-do-babacu-livre-no-piaui/>. Acesso em: 25 abr. 2026.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado.** Rio de Janeiro: Editora Perspectiva SA, 2016.

NEUMANN, P. S.; LOCH, C. Legislação ambiental, desenvolvimento rural e práticas agrícolas. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 32, n. 2, p. 243-249, abr. 2002.

NÚCLEO de Apoio à População Ribeirinha da Amazônia (NAPRA). **O NAPRA e o impacto das ações no contexto global: compactuando com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** [S. l.]: NAPRA, 23 set. 2019. Disponível em: <https://napra.org.br/2019/09/23/o-napra-e-o-impacto-das-acoes-no-contexto-global-compactuando-com-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods/>. Acesso em: 6 maio 2024.

OBSERVATÓRIO DE TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS DA BOCAINA (OTSS). **Projeto Povos revelará situação de 64 territórios tradicionais de RJ e SP.** [S. l.]: OTSS, 2019. Disponível em: <https://www.otss.org.br/post/projetopovosrevelarasituacaodecomunidadestradicionais>. Acesso em: 20 abr. 2025.

OBSERVATÓRIO DE TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS DA BOCAINA *et al.* **Projeto Povos: território, identidade e tradição: territórios caiçaras do sul de Paraty.** Rio de Janeiro: OTSS, 2023a. 123 p.

OBSERVATÓRIO DE TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS DA BOCAINA *et al.* **Projeto Povos: território, identidade e tradição: territórios do norte de Paraty.** Rio de Janeiro: OTSS, 2023b. 217 p.

OBSERVATÓRIO DE TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS DA BOCAINA (OTSS). **Plataforma Povos: cartografia social.** [S. l.]: OTSS, [s. d.]. Disponível em: <https://www.plataformapovos.org>. Acesso em: 20 abr. 2026.

ODUM, Eugene Pleasants *et al.* **Fundamentals of ecology.** [S. l.]: [s. n.], 1971.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária.** São Paulo: FFLCH-USP, 2007. 184 p. Disponível em: https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/modo_capitalista.pdf. Acesso em: 9 ago. 2025.

ORESQUES, Naomi. The scientific consensus on climate change. **Science**, Washington, v. 306, n. 5702, p. 1686, 2004.

PARATY (RJ). **Plano Diretor do Município de Paraty**. Paraty: Prefeitura Municipal, 2024. Disponível em: <https://www.paraty.rj.gov.br/plano-diretor-do-municipio>. Acesso em: 20 abr. 2026.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 24, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542>.

PESSOA, Thiscianne Moraes. Evolução e desafios da Política Nacional de Ordenamento Territorial no Brasil: entre tentativas e a nova retomada. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 21., 2025, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: ANPUR, 2025. p. 1-10. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/anais/enanpur/2025/TRABALHO_CORRECAO_CO_M_IDENT_EV212_MD1_ID2876_TB1280_17032025190541.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

PETROBRAS. **Projeto Povos coloca 98 comunidades tradicionais no mapa**. Comunica Baía de Santos, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/w/projeto-povos-coloca-98-comunidades-tradicionais-no-mapa-2>. Acesso em: 20 abr. 2026.

PIAUÍ. [Governadoria]. **Lei nº 7.888, de 09 de dezembro de 2022**. Reconhece como patrimônio cultural do Estado do Piauí as atividades tradicionais de coleta e quebra de coco babaçu, bem como os produtos delas decorrentes e seu modo tradicional de produzir e dá outras providências. Teresina: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/5438/lei_7888.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

PIAUÍ. **Decreto nº 22.137, de 6 de junho de 2023**. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Piauí – ZEE-PI, estabelece normas para a sua implementação, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Piauí: Teresina, n. 107, p. 2-15, 6 jun. 2023. Disponível em: [https://www.diario.pi.gov.br/doe/files/diarios/anexo/c11621e7-de0d-4ad3-90fb-a06e13f7ffdc/DIARIO-OFICIAL-DO-ESTADO-DO-PIAUI-PUBLICACAO-N-107%20\(4\).pdf](https://www.diario.pi.gov.br/doe/files/diarios/anexo/c11621e7-de0d-4ad3-90fb-a06e13f7ffdc/DIARIO-OFICIAL-DO-ESTADO-DO-PIAUI-PUBLICACAO-N-107%20(4).pdf). Acesso em: 27 abr. 2026.

PIAUÍ. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH). **Produto 3: Diagnóstico do Meio Socioeconômico, Político e Cultural: Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Macrorregião Cerrados do Piauí**. Teresina: SEMARH, abr. 2025. 320 p.

PIAUÍ. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH). **Compromissos de Governo: Estaduais**. Teresina: SEMARH, [2026]. Disponível em: <https://www.semarh.pi.gov.br/compromissos-de-governo/estaduais/14>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL. **Portal PNCSA**. Manaus: UEA, [2026]. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/>. Acesso em: 9 mai. 2025.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-130.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder.** São Paulo: Ática, 1993.

ROCKSTRÖM, Johan *et al.* A safe operating space for humanity. **Nature**, London, v. 461, p. 472-475, 2009. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/461472a>. Acesso em: 7 maio 2025.

RODRIGUES, L. R. *et al.* **Comunidades tradicionais: sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade.** Brasília: Ipea, 2011.

ROUGEMONT, Laura; PÉREZ, Mercedes Solá. Tecendo relações entre os conflitos socioambientais territoriais provocados por megaprojetos: COMPERJ e Suape e suas implicações para pescadores e pescadoras artesanais. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 8, n. 16, p. 399-426, ago. 2013. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/19869>. Acesso em: 21 jul. 2025.

RORAIMA. **Lei Complementar nº 323, de 29 de julho de 2022:** Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Roraima – ZEE-RR, estabelece normas para a sua implementação, e dá outras providências. Boa Vista: SEPLAN, 2022. Disponível em: <https://seadi.rr.gov.br/wp-content/uploads/2023/02/20220802-Lei-Complementar-Estadual-323-de-2022-Lei-do-ZEE.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: ISA/IEB, 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *In*: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (org.). **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **A terra dá, a terra quer.** São Paulo: Ubu Editora/PISEAGRAMA, 2023.

SANTOS, J. P. S.; OLIVEIRA, L. M.; SILVA, R. A. Evolução histórica da legislação ambiental no Brasil: do período colonial à atualidade. *In*: SILVA, A. (org.). **Meio Ambiente em Foco.** Guarujá: Editora Científica Digital, 2023. v. 13, p. 127-142.

SANTOS, Celise Villa dos; SILVA, Fábio Mascarenhas e; FARIA, Leandro Innocentini Lopes de. The Brazilian Atlantic Forest genetic resources in patents and the challenges to control the economic use of biodiversity. **World Patent Information**, v. 74, 102218, 2023.

SANTOS, Ailton Dias dos *et al.* A regularização fundiária dos territórios de Povos e Comunidades Tradicionais do Amazonas: entre as concessões públicas e a propriedade coletiva da terra. **Retratos de Assentamentos**, v. 28, n. 1, 2025.

SANTOS, Emanuelli Carvalho dos. TAUS como instrumento de regulamentação fundiária: até onde pode ir? **Migalhas**, 31 mar. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/amp/depeso/452396/taus-como-instrumento-de-regulamentacao-fundiaria-ate-onde-pode-ir>. Acesso em: 30 mar. 2026.

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA (AM). **Lei nº 209, de 21 de novembro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de São Gabriel da Cachoeira e dá outras providências. São Gabriel da Cachoeira: Gabinete do Prefeito, 2006.

SILVA, K. E. da *et al.* Concessões de florestas públicas na Amazônia: desafios para o uso sustentável dos recursos florestais. **Bioikos**, v. 23, n. 2, 2009.

SILVA, J. S. da; RANIERI, V. E. L. O mecanismo de compensação de reserva legal e suas implicações econômicas e ambientais. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 115-132, 2014.

SILVA PIMENTEL, M. A.; RIBEIRO, W. C. Populações tradicionais e conflitos em áreas protegidas. **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, v. 20, n. 2, p. 224-237, 2016.

SILVA, A. L. da. **A importância da inserção dos saberes tradicionais quilombolas como instrumentos metodológicos para remodelagem das políticas públicas**. 2021. Dissertação (Mestrado) – FLACSO/Fundação Perseu Abramo, 2021.

SILVA, C. A. F. da; BAMPI, A. C. A Extrema Direita E Os Impactos Socioterritoriais Da Antipolítica Bolsonaroista. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 17, n. 51, p. 172-203, 2024. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/3715>. Acesso em: 21 jul. 2025.

SOARES, Ana Manoela Primo Santos. Aldear a política. **ANPOCS**, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://anpocs.org.br/2024/11/05/aldear-a-politica/>. Acesso em: 12 maio 2026

SOLDATI, G. T.; ALMADA, E. D. Political Ethnobiology. **Ethnobiology and Conservation**, [S. l.], v. 13, 2024. Disponível em: <https://ethnobiococonservation.com/index.php/ebc/article/view/910>. Acesso em: 24 jul. 2025.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **Território, soberania e mundo novo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1999.

SOUZA, M. C. de; MADEIRA FILHO, W.; BRAGA, L. R. F. Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) como conciliação de interesse de terras quilombolas e unidades de conservação. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 35, n. 2, e1897, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348148369_CONTRATO_DE_CONCESSAO_DE_DIREITO_REAL_DE_USO_CCDRU_COMO_CONCILIACAO_DE_INTERESSE_DE_TERRAS_QUILOMBOLAS_E_UNIDADES_DE_CONSERVACAO.

STEPHENS, Andrea D. *et al.* Widespread mercury contamination of fish in the Amazon revealed by community-based monitoring. **Science Advances**, v. 9, n. 41, eadh2458, 2023.

TANAKA, Luiza Gauglitz. **Mercado de carbono e a mercantilização do meio ambiente**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/32386>. Acesso em: 5 abr. 2026.

THOMAS, Shaji; ALMEIDA, Oriana Trindade de; PINHEIRO, Elysângela Sousa. **Projeto agroextrativista e gestão participativa dos recursos comuns na várzea amazônica**. Belém: UFPA/NUMA, 2019. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/16100005.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

TERRA DE DIREITOS. **Povos e comunidades tradicionais pressionam governo para assinatura de decreto de regularização fundiária**. Curitiba: Terra de Direitos, 16 mar. 2026. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/povos-e-comunidades-tradicionais-pressionam-governo-para-assinatura-de-decreto-de-regularizacao-fundiaria/24296>. Acesso em: 5 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de auditoria operacional em governança de solos não urbanos**. Brasília, DF: TCU, 2015.

TÔ NO MAPA. **Tô no Mapa**. [S. l.]: Tô no Mapa, 2020-. Disponível em: <https://tonomapa.org.br>. Acesso em: 5 abr. 2026.

TÔ NO MAPA. **Povoado**: plataforma de dados secundários. [S. l.]: Tô no Mapa, 2026. Disponível em: <https://dados.tonomapa.org.br>. Acesso em: 21 abr. 2026.

UDRY, Consolacion; EIDT, Jane Simoni (ed. técn.). **Conhecimento tradicional**: conceitos e marco legal. Brasília, DF: Embrapa, 2015. 344 p. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1048037/1/POVOS-COMUNIDADES-TRADICIONAIS-VOL-1.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2026.

UIRAMUTÃ (RR). **Lei nº 129, de 16 de março de 2020**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Uiramutã e dá outras providências. Uiramutã: Prefeitura Municipal, [2020]. Disponível em: <https://transparencia.uiramuta.rr.gov.br/wp-content/uploads/2023/09/LEI-No129-2020-PLANO-DIRETOR.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2024.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Emissions Gap Report 2023**. Nairobi: UNEP, 2023. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>. Acesso em: 2 jul. 2025.

UNIDADES de conservação sob ataque no Congresso. **Ascema Nacional**, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://ascemanacional.org.br/2022/07/18/unidades-de-conservacao-sob-ataque-no-congresso/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

VAINER, Carlos Bernardo. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, p. 9, maio 2007.

VALTER, V. C. C. *et al.* (org.). **Dicionário de Ecologia Política**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2024.

VERA, Fidêncio *et al.* **Mba'e Megua problematização e percepção das crises a partir da ideia de risco na visão dos Guarani e Kaiowá: a política anti-indígena e a ascensão do Governo Bolsonaro.** [S. l.]: [s. n.], 2022.

VIEIRA, Flávia do Amaral. **Direitos humanos e desenvolvimento: o caso de Belo Monte.** Curitiba: Appris, 2021.

VILAS, Juliana. **Ilha dos Pescadores conquista TAUS inédito e fortalece a defesa de territórios tradicionais em Ubatuba (SP).** OTSS, 9 maio 2025. Disponível em: <https://www.otss.org.br/post/ilha-dos-pescadores-conquista-taus-inedito-e-fortalece-a-defesa-de-territorios-tradicionais-em-ubatu>. Acesso em: 30 mar. 2026.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras desprezou camponeses e oficializou apoio do Brasil aos latifúndios.** Agência Senado, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 26 mar. 2025.

WILSON, Edward O. **Sociobiology: The new synthesis.** [S. l.]: Harvard University Press, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 27, n. 53, p. 113-128, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>. Acesso em: 14 ago. 2025.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; CASTRO, Biancca Scarpeline de. Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Revista Síntese (TCE-RJ)**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 32-53, jan./jun. 2017.

YOUSSEF FILHO, Adnan Assad. O reconhecimento formal de povos e comunidades tradicionais do Brasil. **Revista Norte Científico**, v. 8, n. 1, 2013.

ZANON, Maria Isabel; VALLE, Bortolo. A filosofia decolonial de Malcom Ferdinand a partir de Simone Weil. **Revista Opinião Filosófica**, [S. l.], v. 16, p. 1-19, 2025. Disponível em: <https://www.opiniaofilosofica.org/index.php/opiniaofilosofica/article/view/1221>.. Acesso em: 11 ago. 2025.

ZIMMERLI, Eduardo Renato; SIENA, Osmar. Conflitos socioambientais decorrentes da construção das usinas de Santo Antônio e de Jirau no rio Madeira. **Revista de Gestão Social e Ambiental-RGSA**, v. 7, n. 3, p. 89-104, 2013.

Anexo 1. Tabelas sínteses

Tabela 3 Síntese dos principais instrumentos legais, seus conteúdos centrais e impactos sobre territórios tradicionais e atores em disputa.

Período	Legislação Instrumento	Conteúdo central	Fratura Colonial	Fratura Ambiental	Impactos sobre territórios tradicionais	Atores em disputa
1605	Regimento do Pau-Brasil	Monopólio da Coroa sobre exploração.	Subordinação dos “corpos”.	Uso indiscriminado dos recursos	Povos originários expulsos.	Coroa × Povos indígenas.
1680	Alvará Régio de 1º de abril	Divisão das sesmarias	Subordinação dos “corpos”	Uso indiscriminado dos recursos	Reconhecimento dos direitos indígenas sobre as terras que ocupavam	Coroa X Povos indígenas
1850	Lei de Terras	Compra como único acesso à terra.	Exclusão de pobres, escravizados e indígenas.	Uso indiscriminado dos recursos	Invisibilidade de terras indígenas e quilombolas.	Elites agrárias × Povos indígenas, camponeses.
1934	Códigos das Águas, Florestal, Caça e Pesca	Regulação para uso econômico.	Estado centraliza.	Recursos como insumos industriais.	Comunidades ignoradas.	Estado central × rurais/tradicionais.
1937	Constituição (Vargas)	União monopoliza recursos.	Fortalecimento estatal.	Desenvolvimento acima da conservação.	Povos expulsos.	Estado × comunidades locais.
1964	Estatuto da Terra	Função social da propriedade; zoneamento.	Reforma agrária limitada.	Uso racional dos recursos.	Avanço jurídico parcial, pouco efetivo.	Governo militar × camponeses e PCTs.
1967/69	Constituições + Emenda nº 1	Usufruto indígena reconhecido.	Tutela estatal.	Exploração pela União.	Reservas sem participação.	Estado × Povos indígenas.

1973	Estatuto do Índio	Define “terra indígena”.	Subordinação à tutela.	Ignora territorialidade viva.	Direitos formais, mas limitados.	Estado (FUNAI, SPI) × Povos indígenas.
1981	PNMA (Lei nº 6.938)	Cria SISNAMA, EIA/RIMA.	Políticas tecnocráticas.	Natureza regulada.	Invisibilidade dos saberes locais.	Estado tecnocrático × movimentos sociais.
1988	Constituição Federal	Reconhecimento de direitos indígenas, quilombolas e ambientais.	Avanço jurídico.	Ampliação da proteção ambiental.	Marco para reivindicações coletivas.	Constituinte × movimentos indígenas/quilombolas.
2000	SNUC (Lei nº 9.985)	Unidades de Conservação.	Estado define categorias.	Preservacionismo excludente.	Conflitos de sobreposição.	Estado × comunidades × ONGs.
2007	PNPCT	Reconhecimento dos territórios tradicionais.	Mediação estatal.	Sustentabilidade incorporada.	Avanço jurídico importante.	Governo federal × PCTs.
2012	PNGATI	Gestão territorial indígena.	Autonomia parcial.	Integra práticas sustentáveis.	Avanço em autogestão.	Governo × Povos indígenas.
2015	Lei da Biodiversidade	Regula acesso a patrimônio genético.	Estado controla saber tradicional.	Mercantilização da biodiversidade.	Risco de biopirataria.	Estado × empresas × PCTs.

FONTE: Elaboração Própria

Tabela 4 Dispositivos Federais para regularização de territórios tradicionais de Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e agricultoras familiares

Instrumento	Descrição	Características Principais	Órgãos Responsáveis / Envolvidos	Ameaças/Fragilidade	Oportunidades
Terras Indígenas (TI) Decreto nº 1775/96	Reconhecimento e demarcação de territórios para povos indígenas, com proteção constitucional	Propriedade da União com usufruto coletivo exclusivo indígena; proteção constitucional; processos de demarcação regulados pela FUNAI	Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Ministério da Justiça,	Marco Temporal, conflitos fundiários, extração mineral, pode reduzir a territorialidade de povos migratórios ¹⁰ Depende de diversas outras instituições. lei 14.701/2023*	Corredores bioculturais, proteção da vida, parceria com instituições de restauração e fortalecimento das áreas já degradadas e entorno dos territórios demarcados.
Titulação Definitiva (Q) Decreto nº 4.887/2003	Aplicável a territórios quilombola; formaliza a propriedade coletiva com caráter inalienável e imprescritível	Processo lento, burocrático, frequentemente dificultado por interesses econômicos e políticos locais	INCRA, Fundação Palmares	Processo é moroso, burocrático e frequentemente barrado por interesses econômicos e políticos locais e conflitos fundiários	Reconhecimento dos modos de vida e fortalecimento das organizações sociais coletivas.
Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de	Categorias de Unidade de Conservação do	Vinculadas ao SNUC; combinam proteção ambiental com reconhecimento do direito de povos extrativistas, pescadores e	ICMBIO	Dependência da agenda ambiental, conflitos de interesse conservacionistas e	Recategorização de UC; Apoio do ICMBIO em processo de gestão;

¹⁰ Povos nômades, seminômades, com territorialidade associada a mudanças ambientais e/ou por práticas próprias de sua cultura.

Desenvolvimento Sustentável (RDS) Lei 9.985/2000 - Portaria Conjunta ICMBio/MMA 1.145/2024, de 2 de setembro de 2024 ¹¹	SNUC ¹² , visa combinar proteção ambiental e uso sustentável dos recursos naturais.	ribeirinhos a permanecerem e utilizarem os recursos naturais de forma sustentável.		“estoque ambiental” (O pêndulo da agenda ambiental). Segurança Jurídica depende da assinatura de CCDRU.	áreas prioritárias para conservação ¹³
Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) Portaria INCRA nº 268, de 23 de outubro de 1996/ Portaria 1.498, de 15 de dezembro de 2025 ¹⁴	Titulação Coletiva para Regularização fundiária para populações organizadas em sistemas agroextrativistas	Assentamentos Ambientalmente Diferenciados; voltados à produção coletiva e uso sustentável	INCRA	Depende da CCDRU para regularização fundiária.	Novo rito simplificado, inclusão de comunidades pesqueiras

¹¹ Portaria MMA/ICMBIO de 2 de setembro de 2024 dispõe sobre as diretrizes, normas e procedimentos para criação e ampliação de Unidades de Conservação Federal. Povos e comunidades tradicionais e as Secretarias associadas estão inclusos nas etapas: preliminar, “quando conveniente” e como atores nas consultas públicas e CLP. Na etapa conclusiva do processo de criação é a Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável responsável pela análise técnica, “quando pertinente” (Brasil, 2024).

¹² Dentre os objetivos do SNUC está a proteção dos recursos necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente

¹³ Segundo a Portaria MMA nº 463/2018, 48,5% do território nacional é composto por áreas prioritárias para conservação e uso sustentável. – Sendo: Aproximadamente 17,2% com Prioridade de Ação Muito Alta; Aproximadamente 21,9%. Prioridade de Ação Extremamente Alta e Aproximadamente 9,4%. de Prioridade de Ação Alta. Resultado obtido através de ferramentas de IA de análise de dados.

¹⁴ Novo rito simplificado - PAE territórios pesqueiros.

Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é o Decreto-Lei 271/1967 ¹⁵ / Lei nº 11.481, de 2007/ Norma de Execução DD/INCRA nº 93 de 19/07/2010 ¹⁶	Pode ser gratuita ou onerosa, individual ou coletiva. Contrato administrativo que transfere direitos reais da propriedade e pode ser transmissível por ato intervivos e causa mortis.	Contrato bilateral como uma forma alternativa de garantir o uso coletivo da terra a comunidades tradicionais, sem transferir a propriedade. Pode ser aplicada em terrenos da Marinha, em áreas vazias destinadas à provisão habitacional, em áreas ocupadas sujeitas à pressão imobiliária ou em áreas de conflito fundiário, no uso sustentável das várzeas para a segurança da posse de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência e para fins comerciais	INCRA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Segurança jurídica parcial; depende de renovação contratual e atuação	Tem sido utilizado em UC de Proteção Integral para diminuição de conflitos entre comunidades usuárias consideradas ilegais pelo SNUC; Registro da terra ou acordo em cartório; matrícula da terra; Segurança Jurídica
Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) PORTARIA Nº 89, de 15 DE abril de 2010	Instrumento administrativo para regularização fundiária de comunidades tradicionais em terras da União.	Não transfere propriedade; uso temporário e precário; renovação sujeita à análise; instrumento flexível para regularizar uso sustentável em áreas públicas	Secretaria do Patrimônio da União (SPU)	Não transfere um "direito real" sobre a terra; título precário e não definitivo sujeito a revogabilidade.	Tem apresentado celeridade em oportunidade de proteger territórios e diminuição conflitos. Caráter individual ou coletivo.

FONTE: Elaboração Própria

¹⁵ Embora a lei seja de 1967, apenas em 2007, com a Lei nº 11.481, de 2007, a redação é alterada incluindo comunidades tradicionais como beneficiárias de Concessão de Uso no CCDRU.

¹⁶ A Norma de Execução DD/INCRA nº 93 de 19/07/2010 - Aprovou os modelos de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CCDRU, gratuito e resolúvel, a serem firmados com os beneficiários dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados criados pelo Incra

Anexo 2. - Carta das organizações representativas dos Povos e Comunidades Tradicionais no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais ao Governo Federal
Carta das organizações representativas dos Povos e Comunidades Tradicionais no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais ao Governo Federal
 Brasília, 10 de março de 2026

As organizações representativas dos Povos e Comunidades Tradicionais no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), reunidas em Brasília em 10 de março de 2026, debateram e definiram as prioridades para o Governo Federal nestes últimos meses do mandato atual do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, que são apresentadas nesta carta.

O Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituído pelo Decreto 8.750/2017, reúne organizações representativas de 28 diferentes segmentos de Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil, representando mais de 10 milhões de pessoas.

Nossos territórios se estendem por todos os biomas do Brasil, dos quais somos os principais responsáveis pela conservação. Somos guardiões e guardiãs da sociobiodiversidade e de conhecimentos ancestrais que podem oferecer importantes soluções para os grandes problemas atuais da humanidade, da saúde e da fome à crise climática. Somos detentores de direitos que não têm sido atendidos, e por isso apresentamos ao Governo Federal as prioridades de atuação junto aos povos e comunidades tradicionais neste final de mandato presidencial. São elas:

Fortalecimento Institucional do CNPCT
 Historicamente, os povos e comunidades tradicionais sempre enfrentaram sérios obstáculos para a participação efetiva nos espaços de decisão política. Embora o Governo Federal atual tenha um discurso favorável aos povos e comunidades tradicionais, as condições para atuação do CNPCT não são tão favoráveis assim. O Conselho encontra-se atualmente vinculado a um departamento, que, embora possua boa vontade e faça o máximo que lhe é possível com as condições que lhe são dadas, não possui autonomia institucional, número de servidores ou recursos financeiros suficientes para cumprir a missão de apoiar o CNPCT. Essa estrutura – ou falta dela – compromete diretamente a capacidade do Conselho de representar os mais de 10 milhões de brasileiros e brasileiras que dependem dele para a defesa de seus direitos. Defendemos que o CNPCT seja vinculado diretamente ao gabinete da Ministra titular da pasta responsável pelo Conselho, assegurando assim a visibilidade e o protagonismo que este Conselho merece e precisa. O fortalecimento institucional do CNPCT é condição essencial para o diálogo efetivo entre o Governo Federal e os povos e comunidades tradicionais deste país.

Assinatura do Decreto de Regularização Fundiária de Territórios Tradicionais
 A luta pelos territórios é a mãe de todas as lutas, porque sem a garantia do direito ao território nenhum outro direito está garantido. Da mesma forma, a ausência de regularização dos nossos territórios é a principal causa das violências físicas, sociais e jurídicas sofridas por nós, que em última instância seguem tirando nossas vidas. Embora o ordenamento jurídico brasileiro já reconheça a obrigação de regularizar nossos territórios, apenas os povos indígenas e comunidades quilombolas possuem um rito administrativo próprio. Outros mecanismos, como as RESEX e RDS, têm sido úteis para proteger os direitos territoriais de alguns segmentos, mas não são suficientes para atender à maioria de nós, já que foram pensados a partir de territorialidades específicas, não universalizáveis a todos os povos e comunidades tradicionais. Por esses motivos, há três anos o CNPCT, com a participação de diversos órgãos de governo e organizações da sociedade civil, vem elaborando uma minuta de decreto que estabelece

procedimentos para o reconhecimento e a regularização fundiária de territórios reivindicados por povos e comunidades tradicionais, que já está em posse do Governo Federal desde meados de 2025. É importante ressaltar que tal instrumento jurídico operacionaliza direitos já assegurados pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário, pelo Decreto nº 6.040/2007 e pela Convenção sobre Diversidade Biológica. Reiteramos que a criação de grupos de trabalho adicionais constituiria atraso desnecessário ao processo, uma vez que o texto já foi exaustivamente discutido em fóruns e conselhos com assento de diferentes movimentos de povos e comunidades tradicionais e de Ministérios como Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Igualdade Racial, Gestão e Inovação e da Secretaria Geral da Presidência da República. Ressalta-se que a minuta conta com pareceres jurídicos favoráveis, portanto, indicamos como prioritário o encaminhamento do decreto para assinatura e posterior publicação.

Instituição do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais por meio de Decreto Presidencial

Nós, povos e comunidades tradicionais, enfrentamos um perigoso cenário de falta de políticas públicas específicas que atendam às nossas necessidades. Embora o Decreto 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, tenha determinado a criação de um plano que apontasse as ações de governo para o cumprimento de seus objetivos, quase 20 anos se passaram e esse plano ainda não existe. Em 2023, com o início do mandato atual do Presidente Lula, o CNPCT deu início à elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, uma ferramenta essencial para a superação da invisibilidade institucional que historicamente nos afeta, e sua aprovação representará avanço significativo no cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil perante organismos internacionais e no reconhecimento dos direitos constitucionais destas populações. Apesar disso, corremos o risco de este mandato terminar sem que esse plano se torne realidade. Ainda, recebemos com apreensão a notícia de que é intenção do Governo Federal que o Plano seja lançado por meio de portaria ministerial ao invés de um decreto presidencial, um instrumento muito mais frágil e facilmente derrubável em caso de eleição de um novo presidente de um campo que não seja favorável aos nossos direitos e à nossa existência. Por esse motivo, reafirmamos nossa posição pela assinatura do decreto presidencial do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais com celeridade.

Assinatura dos Acordos de Cooperação Técnica entre Governo Federal e Ministério Público Federal já em processo de construção

1. Acordo de Cooperação Técnica entre Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e o Ministério Público Federal (MPF), com o objetivo de promover cooperação mútua para garantir o acesso de Povos e Comunidades Tradicionais ao Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF, por meio da integração entre o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e a Plataforma de Territórios Tradicionais – PTT;
2. Acordo de Cooperação Técnica entre Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), Ministério da Igualdade Racial (MIR) e Ministério Público Federal (MPF), para o “intercâmbio de conhecimentos e o uso da Plataforma de Territórios Tradicionais na implementação de políticas públicas e no reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais em todo território nacional”; Acordo de Cooperação Técnica

entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Ministério Público Federal visando a integração da Plataforma de Territórios Tradicionais (PTT) nos processos de fiscalização e de licenciamento ambiental do IBAMA para assegurar a proteção dos povos e comunidades tradicionais frente a empreendimentos e a ações da autarquia ambiental que possam impactar seus territórios e seus direitos;

3. Proposta (minuta, ainda sem tramitação oficial) de ACT com IBGE para intercâmbio de informações e fomento à produção de informações geográficas e estatísticas referentes aos povos e comunidades tradicionais a partir do uso da Plataforma de Territórios Tradicionais;

Assinatura	dos	Decretos	de	criação	das	RESEX
- Tauá		Mirim		—		Maranhão
- Rio		Formoso		—		Pernambuco
- Itacaré			—			Bahia