

Autodeclaração de territórios: o desafio da superação do paradigma colonial na gestão fundiária

Wilson Rocha Fernandes Assis (MPF)¹

Introdução

O presente artigo discute a autodeclaração de territórios tradicionais como ferramenta para o reconhecimento de direitos e para a integração de lacunas da governança fundiária no Brasil. A Plataforma de Territórios Tradicionais (PTT) é apresentada e discutida como instrumento para a autodeclaração territorial de povos e comunidades tradicionais, à luz da construção empreendida pelo Ministério Público Federal e pelo Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, em parceria com diversas instituições acadêmicas, organizações da sociedade civil e órgãos de governo.

Nesse sentido, o diferencial proporcionado pela PTT é prover uma base pública confiável e transparente de territórios não reconhecidos oficialmente, a partir da autodeclaração dos direitos de posse tradicional pelos povos e comunidades. Para a adequada caracterização da tradicionalidade da posse, a autodeclaração é acompanhada de fontes² que informam a história, as dinâmicas culturais e a geolocalização dos territórios.

1. Procurador da República em Goiás e diretor executivo do Projeto Territórios Vivos (MPF-GIZ). Bacharel em Direito, especialista e mestre em História pela Universidade Federal de Goiás. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Sevilha (Espanha). Ex-representante do Ministério Público Federal no Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (2011-2020). Ex-coordenador do GT Comunidades Tradicionais (6^a CCR/MPF). Ex-coordenador do GT Cerrado (4^a CCR/MPF).

2. A Plataforma de Territórios Tradicionais supõe uma abertura heurística acerca das fontes que informam a existência de territórios tradicionais. A diversidade de fontes almeja expressar, o quanto possível, um estado da realidade, e não apenas o estado atual do reconhecimento oficial dos territórios tradicionais no Brasil. Prescinde-se que as fontes tenham chancela oficial, mas não se dispensa a necessidade de que sejam validadas dentro de critérios técnicos e políticos, entre os quais se compreende, em especial, os sentidos, conceitos, concepções e cosmovisões que emanam dos povos e comunidades tradicionais.

A PTT é proposta como um meio de obtenção de informações geográficas voluntárias (VGI, na sigla em inglês) adequadamente modeladas a interagir com as bases cadastrais oficiais, propiciando o aprimoramento incremental de dados geoespaciais e de informações sobre as relações sociais constituídas em torno dos territórios.

Trata-se da implementação de uma exegese do artigo 14, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que impõe aos estados signatários o dever de reconhecer, determinar e garantir os “direitos de propriedade e de posse” dos povos e comunidades tradicionais sobre as terras ocupam. O cumprimento desse dever exige que o Estado integre, articule e adeque políticas, planos, programas e ações indutores de uma governança responsável da terra.

O presente artigo estrutura sua exposição em cinco partes e uma conclusão, a saber:

- A Plataforma de Territórios Tradicionais.
- A proteção deficiente da posse tradicional e dos territórios no Brasil.
- A possibilidade jurídica da autodeclaração da posse tradicional: a necessidade e a utilidade de sua implementação como política pública.
- A norma ISO 19.152 e a modelagem STDM (*Social Tenure Domain Model*).
- A complementariedade dos sistemas de informação geográfica voluntária e as bases cadastrais oficiais.
- Conclusão: a contribuição da Plataforma de Territórios Tradicionais.

A Plataforma de Territórios Tradicionais³

A Plataforma de Territórios Tradicionais é definida na Portaria PGR/MPF nº 167, de 08 de março de 2019, como uma iniciativa interinstitucional, coordenada pelo Ministério Público Federal, com a participação do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, da sociedade civil, do Governo Federal e de instituições acadêmicas com o objetivo de reunir e sistematizar informações georreferenciadas sobre Territórios Tradicionais, sejam eles objeto de reconhecimento oficial ou não.

A PTT surgiu de debates e reflexões ocorridos no Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), instância da qual o Ministério Público Federal participa como convidado permanente, conforme § 3º do artigo 4º do

3. Disponível em: <https://territoriostradicionais.mpf.mp.br/#/inicial>. Acesso em: 23 jun. 24.

Decreto nº 8.750/2016. O CNPCT reúne representantes de 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais⁴, tornando-se um espaço relevante para a discussão e a formulação de propostas de aprimoramento de políticas públicas que afetam os direitos de povos e comunidades tradicionais.

De forma mais específica, a proposta da Plataforma iniciou-se a partir da incidência do MPF e do CNPCT na execução do Programa Terra Legal, criado para implementar a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária em terras públicas federais no âmbito da Amazônia Legal. Na ocasião, observou-se a necessidade de que o Programa Terra Legal identificasse a presença de povos e comunidades tradicionais em glebas públicas, com vistas a promover a regularização dos territórios de ocupação tradicional e prevenir a violação de direitos humanos e o agravamento de conflitos fundiários.

Por meio da Recomendação nº 02, de 24 de outubro de 2017⁵, o Ministério Público Federal registrou que o Programa Terra Legal e sua Câmara Técnica de Destinação careciam de instrumentos e mecanismos efetivos para detectar a presença de povos e comunidades tradicionais nas glebas onde atua, o que evidencia a necessidade de construir uma metodologia adequada a essa modalidade de demandas, assegurando o cumprimento de leis, decretos e de tratados internacionais que prescrevem o dever de o Estado brasileiro estabelecer mecanismos para a garantia de territórios de povos e comunidades tradicionais, sempre de acordo com os aspectos socioculturais peculiares de cada grupo demandante.

A proposta de criar uma base de dados georreferenciada de territórios tradicionais – reconhecidos e não reconhecidos pelo Estado brasileiro – foi apresentada às lideranças tradicionais que compõem o CNPCT, no “Seminário Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais - Protagonistas da sua História”, realizado em julho de 2018, na Comunidade Quilombola de Monte Alegre, em São Luís Gonzaga/MA. A modelagem da Plataforma e a sua governança foram definidas em oficinas realizadas na Procuradoria-Geral da República, que contaram com expressiva participação de lideranças tradicionais e de diversas ONGs da área socioambiental, além

4. São eles, segundo o art. 4º, § 2º, do Decreto nº 8.750/2016: 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, caatingueiros, 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.

5. Recomendação expedida no âmbito do Inquérito Civil nº 1.18.001.000672/2017-71, dirigida aos ministros do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Desenvolvimento e ao secretário da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. A recomendação foi assinada pelos membros dos CRTs Comunidades Tradicionais (6ª CCR) e Terras Públicas (1ª CCR) e pela coordenação das respectivas Câmaras.

de universidades e de órgãos públicos. Ao final, a Plataforma de Territórios Tradicionais foi lançada na Procuradoria-Geral da República, em 27 de agosto de 2019.

Em apoio ao desenvolvimento e à difusão da Plataforma de Territórios Tradicionais, foi celebrado, em maio de 2021, o “Projeto Agenda 2030 – Contribuições para implementação do princípio ‘Não deixar ninguém para trás’”, objeto de acordo de cooperação técnica internacional entre o Brasil e a Alemanha.

A partir da autodeclaração das posses tradicionais, a Plataforma de Territórios pretende fomentar e induzir a instituição de uma política pública de salvaguarda dos territórios tradicionais não demarcados, necessária em face das dificuldades históricas de identificar e sistematizar as demandas territoriais de povos e comunidades tradicionais. A invisibilidade ou a sumária desconsideração dos direitos territoriais de PCTS fazem com que diversas políticas públicas – como licenciamento ambiental, regularização fundiária, fomento creditício e tributário ao agronegócio, entre outras, – continuem sendo implementadas com atropelo de direitos fundamentais. Segundo o IBGE, “a diversidade de arranjos espaciais relacionados à multiplicidade de formas de organização social e de identificação étnico-racial e cultural é um desafio para a produção de Estatísticas Oficiais e para a análise territorial”⁶.

A dificuldade de dar escala aos procedimentos formais de regularização fundiária resulta em déficit significativo de atuação estatal na proteção dos territórios tradicionais. Aos desafios históricos de proteger as populações subalternizadas no processo de colonização, somam-se as dificuldades técnicas de integrar bases fundiárias iniciadas a partir de técnicas rudimentares, estruturadas de modo não padronizado e administradas por diferentes órgãos e entes federados.

Os desafios técnicos e políticos dificultam a reversão dos processos históricos de expropriação dos territórios tradicionais. Esses processos são sustentados pelo estigma do atraso dos modos de vida tradicionais, que é reflexo das muitas formas de racismo ainda presentes em nossa sociedade. A subalternização política é reforçada por preconceitos epistemológicos que impedem a expressão pública das demandas territoriais dos povos e comunidades tradicionais. Afinal, o que se discute na política fundiária são os muitos significados do espaço geográfico, a forma de partilha dos bens ambientais nele implicados e seus devires históricos.

A Plataforma propõe uma abordagem não colonial dos processos de ordenação fundiária, ao devolver às populações interessadas a capacidade de

6. *Notas Técnicas - Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os indígenas e quilombolas para enfrentamento à Covid-19*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

definição de seu entorno existencial. A recepção formal da autodeclaração territorial dos povos e comunidades tradicionais traz consigo o desafio técnico de qualificar esses dados e modulá-los em uma estrutura lógica que permita a sua integração com outras bases de dados geoespaciais. Sob o ponto de vista da atuação do Ministério Público Federal e da incidência política do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, há o desafio de encorajar o poder público a comprometer-se com os dados gerados por meio de sistemas de informações geográficas voluntárias. A difusão da autodeclaração e a sua capilarização nas várias realidades locais exige, ainda, o desenvolvimento de ferramentas de tecnologia inteligíveis nos diversos contextos socioculturais. Por fim, é necessário estabelecer processos que permitam checar a legitimidade e a acurácia das informações geradas, se possível, com meios transparentes para promover o aperfeiçoamento participativo das informações.

Sob o aspecto jurídico, é necessário superar a lógica exclusivista da apropriação do espaço segundo o regime civilista de propriedade privada. O aperfeiçoamento da governança fundiária exige reconhecer a realidade das sobreposições, conflitos, coexistências e partilhas de direitos territoriais. A boa notícia é a disponibilidade de tecnologias de geoprocessamento de dados e de normas internacionais de parametrização que reconhecem o caráter indeterminado e indeterminável das realidades sociais, permitindo o desenvolvimento de ferramentas adaptáveis a contextos sociais nunca alcançados ou excluídos da formalização dos direitos territoriais, tal como se propõe a fazer a Plataforma de Territórios Tradicionais.

Além de propiciar a autodeclaração dos territórios tradicionais, a Plataforma de Territórios Tradicionais assegura o protagonismo do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais na validação dos dados gerados⁷. Conforme se exporá mais detidamente a seguir, a qualidade das informações geradas por meio de Sistemas de Informação Geográfica Voluntária (VGIS) é um tema relevante a ser enfrentado. Na governança da PTT, houve a cautela para que a etapa de validação dos dados não reintegrasse a lógica colonial que obstrui o reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.

Assim, a governança da Plataforma prevê duas etapas de validação dos territórios autodeclarados. Primeiro, uma validação técnica, que afere a integridade dos arquivos e a coerência formal entre o dado georreferenciado e as fontes

7. A integração de outros colegiados representativos de povos e comunidades tradicionais pode ampliar a legitimidade das deliberações do Conselho Gestor da Plataforma de Territórios Tradicionais e contribuir para a maior difusão da iniciativa. Seja citado, em especial, o Conselho Nacional de Política Indigenista, instituído pelo Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023.

que informam a existência do território e, em seguida, a validação propriamente dita, decidida por sete membros do Conselho Gestor com direito a voto, dos quais seis são lideranças tradicionais indicadas pelo CNPCT, além de um representante do Ministério Público Federal. Tal solução integra ao processo decisório uma instância institucional de natureza mista – ao mesmo tempo de administração pública e de participação social –, adequada ao estágio de incerteza jurídica e potencial conflito do direito territorial afirmado pela comunidade. Ao final, assegura-se que a sociedade e o Estado possam dispor de informações que revelam a dinâmica de territorialização dos povos e comunidades tradicionais, segundo a percepção dos próprios grupos. E isso de forma pública e transparente, por meio de ferramenta de tecnologia confiável e acessível, com informações validadas por um colegiado dotado de legitimidade política e social.

O sistema fundiário é um sistema político no qual as identidades étnicas⁸, as forças econômicas e a Administração Pública desempenham papéis determinantes e não raro contrapostos. Enquanto a participação da Administração Pública e das forças econômicas encontram sólida moldura jurídica, as identidades étnicas subalternizadas pelo Estado nacional têm sua ação política ora criminalizada, ora figurada como arbítrio ou mera ficção interessada. A desenvoltura com que se levantam suspeições sobre o autorreconhecimento étnico é um vislumbre tímido dos desafios encontrados pelos povos e comunidades tradicionais na afirmação de seus direitos territoriais. Nesse contexto, é preciso entender a dinâmica dos processos de territorialização⁹ e tornar o aparato jurídico permeável à ação política dos povos e comunidades que demandam o reconhecimento e a regularização fundiária de seus espaços existenciais.

8. “Os grupos tradicionais têm, em geral, a sua identidade cultural estreitamente ligada a um território específico, e a disputa com terceiros – quase sempre muito mais poderosos –, pela posse desse espaço físico, representa provavelmente a maior ameaça à sua cultura, pelo menos no Brasil.” SARMENTO, Daniel. *Dignidade Humana*: conteúdo, trajetória e metodologia. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 279.

9. “O discurso regionalista é um discurso performativo, que tem em vista impor como legítima uma nova definição das fronteiras e dar a conhecer e fazer reconhecer a região assim delimitada – e, como tal, desconhecida – contra a definição dominante, portanto, reconhecida e legítima, que a ignora. O acto de categorização, quando consegue fazer-se reconhecer ou quando é exercido por uma autoridade reconhecida, exerce poder por si: as categorias ‘étnicas’ ou ‘regionais’, como as categorias de parentesco, instituem uma realidade usando do poder de revelação e de construção exercido pela objectivação no discurso”. BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 116.

A proteção deficiente da posse tradicional e dos territórios no Brasil¹⁰

No processo de colonização, as posses tradicionais são apagadas para dar lugar à apropriação do espaço pelas forças colonizadoras. Nesse processo de ocultamento, a racialização dos sujeitos sociais opera como critério da distribuição de direitos. Com o avanço da colonização, um novo quadro de relações sociais é implantado, com força suficiente para promover o deslocamento massivo de populações no espaço continental e transatlântico.

Os processos históricos de resistência não se traduzem imediatamente em clivagens étnicas¹¹. No processo de conquista da América, a diáspora e a reestruturação dos modos de ser e fazer nos vastos espaços disponíveis são a primeira estratégia das populações autóctones. Todavia, com o avanço do processo de colonização e a gradativa intrusão dos aparatos administrativos estatais, surgem as fronteiras étnicas e os processos de territorialização.

O exercício livre de poderes e a autonomia para determinar os modos de satisfação das demandas vitais dão lugar a um regime de **sujeição a direitos**, no qual a assunção da cidadania corresponde à perda da condição de povos livres. Os povos que portavam saberes e exerciam poderes tornam-se comunidades reivindicantes de direitos. O desaparecimento dos espaços onde os modos de vida tradicionais possam continuar a sua deriva coincide com a integração à cidadania nacional, com a reprodução no nível interno das estruturas coloniais.

Com a gradativa democratização da sociedade brasileira, a reivindicação de direitos passa a ser a forma de mobilização política que demanda do Estado a devolução do espólio das guerras de conquista. Trata-se de um evidente paradoxo do sistema jurídico aplicável aos povos e comunidades tradicionais. Não se trata de elucubração teórica, mas de uma antropologia do sujeito jurídico, fundamentada na história da colonização.

10. "A omissão estatal na condução e conclusão de processos demarcatórios coloca os grupos indígenas em patente vulnerabilidade, que se agrava diante de uma práxis jurídica que trata os territórios ocupados com as lentes exclusivas da propriedade privada e da posse civil ou, na melhor das hipóteses, com um repertório limitado de ferramentas de interpretação constitucional, apoiado na dependência da demarcação para a implementação dos direitos territoriais." ARAÚJO JUNIOR, Júlio José. *Direitos territoriais indígenas: uma interpretação intercultural*. Rio de Janeiro: Processo, 2018, p. 351.

11. "Embora possa surpreender que a construção de objetos étnicos não ocorra quando da conquista nem na faixa do litoral, isso não é raro, como demonstra Wachtel (1992, p. 46-8) ao observar que, entre os Chipaya e seus vizinhos no altiplano boliviano, a cristalização dos elementos que podem ser ditos como constitutivos das identidades étnicas só se efetuou no curso do século XVIII" OLIVEIRA, João Pacheco. *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2004, p. 24.

A subalternidade dos povos e comunidades tradicionais¹² como sujeitos jurídicos explica a ineficiência dos procedimentos administrativos de reconhecimento e demarcação dos territórios tradicionais. Os entraves e obstáculos impostos aos processos de demarcação – as questiúnculas formais suscitadas; a morosidade das tramitações; a carência de recursos humanos e materiais dos órgãos encarregados; e a judicialização dos trabalhos administrativos, em um *loop* infinito de recursos processuais que levam à repetição de estudos e ao refazimento de atos, novamente sujeitos a questionamento judicial – são expressão da não superação das estruturas coloniais. O racismo institucional que nega a cosmovisão e as epistemologias ameríndias e africanas incapacita o Estado nacional de dar vazão à demanda por direitos dos povos e comunidades tradicionais.

As estruturas estatais, modeladas pelo processo de colonização, materializam em seus atos administrativos, a recusa de um dever histórico para os povos e comunidades tradicionais, que são condenados, assim, à cidadania formal e à integração. As estatísticas confirmam essa afirmação. Segundo o IBGE¹³, há 632 Terras Indígenas oficialmente delimitadas¹⁴ em um total de 7103 localidades¹⁵ indígenas. Em relação à população quilombola, há 404 Territórios Quilombolas, oficialmente delimitados¹⁶, de um total de 5972 localidades quilombolas.

Conforme explica o antropólogo Marco Paulo Fróes Schettino (2023), no Relatório Técnico nº 394/2023 – CNP/SPPEA/ANPA:

os territórios tradicionais são constituídos por meio da posse tradicional, constituída: pelo uso e pela ocupação com base no compartilhamento de faixas do território e dos de seus recursos naturais; pelo predomínio

12. Sobre a origem da expressão “povos e comunidades tradicionais”, Lucila Pinsard Vianna sustenta que “os seringueiros iniciaram um movimento de apropriação do termo, incorporando argumentos que o definiam e instaurando a construção da categoria sociocultural e política ‘população tradicional’, e foram seguidos pelas populações de outros biomas, incluindo-se as da Mata Atlântica. Criaram autonomia, o movimento se fortaleceu, o reconhecimento dessas populações se institucionalizou, tornou-se legal, e a categoria tornou-se realidade.” VIANNA, Lucila Pinsard. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2018, p. 288.

13. *Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os indígenas e quilombolas para enfrentamento à Covid-19*: Notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/tipologias_do_territorio/base_de_informacoes_sobre_os_povos_indigenas_e_quilombolas/indigenas_e_quilombolas_2019/Notas_Tecnicas_Base_indigenas_e_quilombolas_20200520.pdf

14. Consideram-se terras oficialmente delimitadas aquelas que tiveram os estudos aprovados pela Presidência da Funai, com a sua conclusão publicada no Diário Oficial da União.

15. Segundo o IBGE, localidade é “todo lugar do território nacional onde exista um aglomerado permanente de habitantes.

16. Segundo o IBGE, “Foram considerados Territórios Quilombolas oficialmente delimitados aqueles que estejam nos seguintes estágios administrativos: RTID, portaria, decreto ou titulado”.

de economias mistas, caracterizadas por uma combinação de atividades voltadas para autoconsumo, com atividades voltadas à geração de renda e/ou de excedentes com vistas ao estabelecimento de trocas e a aquisição de mercadorias; pelo trabalho de base familiar e troca de serviços; e pela organização social de matriz comunitária que, amalgamada ao território, molda identidades étnicas e locais.

Segundo Schettino, a posse tradicional constitui o parâmetro original da constituição da organização fundiária brasileira, ela é a base sobre a qual outras formas de territorialização foram se configurando, sobrepondo-se, atritando e dando forma à atual malha fundiária. Portanto, o reconhecimento da posse tradicional e do direito consuetudinário do qual ela deriva são primordiais para construir a paz no campo e a tão reivindicada segurança jurídica.

A posse tradicional é uma modalidade do gênero posse. Todavia, explicar o que é a posse, ou seja, a sua natureza jurídica, é questão objeto de vivo debate no Direito Civil. O artigo 1225, do Código Civil, elenca catorze modalidades de direitos reais¹⁷. Segundo a doutrina majoritária, trata-se de rol exaustivo, no qual não figura a posse. Assim, concluiríamos que a posse não constitui um direito real.

Doutro lado, o artigo 14 da Convenção nº 169 da OIT refere-se ao dever dos estados signatários de reconhecer, determinar e garantir “os direitos de propriedade e de posse” dos povos tradicionais sobre as terras que tradicionalmente ocupam. As Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, estabelece que:

os Estados devem garantir que os marcos políticos, jurídicos e organizacionais para a governança fundiária reconheçam e respeitem, em conformidade com as leis nacionais, os direitos legítimos de posse, em particular os direitos consuetudinários legítimos de posse que atualmente não gozem de proteção legal, e facilitar, fomentar e proteger o exercício do direito de posse.

Respaldados pela Convenção nº 169 da OIT, podemos afirmar que a posse tradicional constitui autêntico direito fundamental a ser reconhecido e garantido

17. São eles a propriedade, a superfície, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, o direito do promitente comprador do imóvel, o penhor, a hipoteca, a anticrese, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a laje e os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas.

pelo Estado na instituição e na execução da política de ordenação fundiária. Por isso, reconhece-se que os procedimentos formais de demarcação dos territórios tradicionais não constituem um direito novo, mas apenas declaram um direito preexistente, ao explicitar os limites do território tradicional, tal como constituído pela posse tradicional exercida pela comunidade.

A posse tradicional é anterior e normativamente superior às várias formas de apropriação não tradicional do espaço. Embora a posse tradicional não se confunda com a posse imemorial, sua constituição, via de regra, precede no tempo aos processos formais de apropriação da terra, superando-os normativa e axiologicamente, já que a posse tradicional define uma totalidade existencial. Ou seja, a posse tradicional irradia seus efeitos não apenas sobre a esfera econômica dos sujeitos jurídicos, mas também sobre as esferas social, cultural e espiritual de sujeitos e de coletividades humanas. A posse tradicional é o direito fundamental por excelência.

Nesse sentido, repita-se, os artigos 7º e 14 da Convenção nº 169 da OIT impõem o reconhecimento, pelos Estados signatários, dos direitos de propriedade e de posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais.

O Decreto nº 6.040/2007, estabelece nos artigos 2º e 3º da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, os objetivos de reconhecer, fortalecer e garantir seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, valorizando-se sua identidade, formas de organização e suas instituições, garantido o direito ao uso de seus territórios.

A relevância da posse tradicional fica patente também nas Diretrizes Sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais¹⁸, aprovadas na 38ª Sessão Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas, em maio de 2012. As Diretrizes constituem norma de referência internacional sobre governança da posse, sublinhando que os Estados devem: reconhecer e respeitar todos os titulares legítimos e seus direitos de posse, adotando medidas razoáveis para identificar, registrar e respeitar os titulares e seus direitos, formalmente registrados ou não (3.1, 1); salvaguardar os direitos legítimos de posse diante de ameaças e infrações (3.1, 2); promover e facilitar o gozo de direitos legítimos de posse (3.1, 3); proporcionar acesso à justiça para lidar com infrações a direitos legítimos de posse (3.1, 4) e prevenir as disputas relacionadas com a posse, os conflitos violentos e a corrupção (3.1, 5).

18. Disponível em: <https://landportal.org/pt/library/resources/diretrizes-volunt%C3%A1rias-sobre-governan%C3%A7a-respons%C3%A1vel-da-terra-dos-recursos>. Acesso em: 11 dez. 2023.

Já os itens 9.4 e 12.6 das Diretrizes, exigem que os Estados providenciem o reconhecimento apropriado e a proteção dos direitos legítimos de posse, meios de subsistência, segurança alimentar, meio ambiente e direitos humanos contra os riscos que poderiam surgir de transações de grande porte nos direitos de posse de povos indígenas e outras comunidades com sistemas habituais de posse, priorizando modelos de produção e investimento que não resultem na transferência em larga escala de direitos de posse para investidores. No mesmo sentido, o item 7.3 impõe aos Estados a necessidade de identificação dos direitos de posse existentes e os seus titulares, sempre que aqueles pretendam reconhecer ou alocar direitos de posse, com a participação das comunidades diretamente afetadas, nos termos dos itens 6 e 9.9.

A inclusão e a visibilização das posses tradicionais nos cadastros fundiários oficiais é uma medida estratégica e estruturante de qualquer política adequada de ordenação fundiária. Trata-se de efetivar direitos fundamentais necessários à proteção de pessoas e comunidades e indispensáveis ao desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira e da humanidade¹⁹.

A possibilidade jurídica da autodeclaração da posse tradicional: a necessidade e a utilidade de sua implementação como política pública

Primeiro, um esclarecimento. A autodeclaração do território não se confunde com as estratégias de autodemarcação²⁰, adotadas como forma de proteção do território por alguns segmentos de povos e comunidades tradicionais. A autodemarcação é uma estratégia legítima que almeja fazer superar o estágio atual de inércia estatal na conclusão dos procedimentos administrativos de regularização fundiária dos territórios tradicionais.

19. O Objetivo 15 de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2020 da Organização das Nações Unidas é “proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”. O Decreto n. 4.359/2002, que instituiu a Política Nacional da Biodiversidade, considera que os povos indígenas, os quilombolas e outras comunidades locais são importantes na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira (art. 2º, inciso XI). Portanto, povos e Comunidades Tradicionais possuem modos de vida que contribuem para o alcance desse objetivo.

20. “A mobilização por direitos territoriais, por meio de retomadas e autodemarcações, pesa a favor das comunidades, e não contra, pois desfaz o círculo vicioso causado pela omissão estatal no dever de demarcar como fator legitimador do cenário de privação a que as comunidades estão submetidas.” ARAÚJO JUNIOR, Júlio José. *Direitos territoriais indígenas: uma interpretação intercultural*. Rio de Janeiro: Processo, 2018, p. 358.

A autodeclaração, objeto deste artigo, expressa a autocompreensão da comunidade acerca de seu território²¹. A formação dessa autocompreensão é parte dos processos de territorialização a partir dos quais os grupos étnicos posicionam-se em face da atuação estatal²², conforme análise de João Pacheco de Oliveira (2004). Segundo o autor, os territórios surgem de processos históricos concretos mediados ou permeados pela instância administrativa estatal. A territorialização, assim entendida, “é uma intervenção da esfera política que associa – de forma prescritiva e insofismável – um conjunto de indivíduos e grupos a limites geográficos bem determinados”²³.

Diferentemente da abordagem dos teóricos franceses, que associavam a “territorialidade” a um estado ou qualidade inerente a cada cultura, Oliveira (2004) enfatiza que o processo de territorialização e a constituição de grupos étnicos ocorrem dentro de um “quadro político preciso, cujos parâmetros são dados pelo Estado-nação”²⁴. A abordagem do antropólogo brasileiro desloca-se da fixidez de um território definido por uma cultura para a natureza política das dinâmicas estabelecidas a partir do contato interétnico.

Nesse contexto, a autodeclaração territorial pode assumir a forma de uma demanda fundiária apresentada aos órgãos estatais²⁵ ou, ainda, pode materializar-se em exercícios de pesquisa acadêmica participativa, dos quais o Projeto Nova Cartografia Social²⁶ é o melhor exemplo no Brasil.

21. É uma *representação* no sentido que Pierre Bourdieu atribui à palavra: “enunciados performativos que pretendem que aconteça aquilo que enunciam”. BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 120. Confira a nota 4.

22. Pode-se argumentar que os processos de territorialização não decorrem apenas de motivações políticas e não são determinados apenas pela agência estatal. Há outras agências que promovem processos de territorialização, tais como outros grupos étnicos e os respectivos conflitos intertribais, agentes privados, conflitos internos, aspectos ecológicos, motivações culturais de ordem religiosa e outras. Ainda assim, a abordagem de Oliveira tem o mérito de evidenciar que a própria ação estatal gera demandas territoriais que podem ser mais ou menos acirradas segundo o impacto que causam nos modos de vida tradicionais.

23. OLIVEIRA, João Pacheco. *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2004, p. 24.

24. OLIVEIRA, 2004, p. 23.

25. O modelo colombiano parece aproximar-se da noção de autodeclaração do território por meio da apresentação de uma demanda qualificada ao órgão fundiário. O artigo 8º, da Lei nº 70, de 27 de agosto de 1993, dispõe que, para a adjudicação às comunidades negras das terras ocupadas segundo suas práticas tradicionais de produção, “cada comunidade apresentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria”. Já o artigo 9º dispõe que “la solicitud se acompañará la siguiente información: a) Descripción física del territorio que se pretende titular. b) Antecedentes etnohistóricos. c) Descripción demográfica del territorio. d) Prácticas tradicionales de producción.”

26. “A proposição de uma ‘nova cartografia social’, enquanto orientadora de práticas de pesquisa, distingue-se do sentido corrente do vocábulo ‘cartografia’ e não pode ser entendida como circunscrevendo-se a uma descrição de cartas ou a um traçado de mapas e seus pontos cardeais com vistas à defesa ou à apropriação de um território. Ao contrário de qualquer significação única, dicionarizada e fechada, a ideia de “nova” visa propiciar uma pluralidade de entradas a uma descrição aberta, conectável em todas as suas dimensões,

As circunstâncias em que se dá a autodeclaração influencia os limites geográficos do território. A sua manifestação, como uma demanda dirigida ao Estado, é a resultante final de um processo negocial, no qual a comunidade reflete suas chances de êxito diante de forças sociais e econômicas que lhe são antagônicas. Não se trata de arbítrio da Administração ou da comunidade interessada ou, ainda, dos grupos adversários envolvidos na demanda fundiária, mas da objetivação das forças sociais no curso de um processo político-administrativo, ao final do qual se espera a regularização fundiária do território e o seu reconhecimento formal pelo Estado e pela sociedade envolvente.

Não obstante a incerteza quanto aos seus limites físicos, o território existe como realidade jurídica antes mesmo do seu reconhecimento formal pelo Estado. É a tradicionalidade da ocupação que constitui o território, não os atos administrativos que formalizam a sua existência. É uma realidade tangível não apenas em seu sentido sociológico, mas também jurídico, razão pela qual é necessário extrair consequências jurídicas da autodeclaração territorial apresentada pela comunidade interessada²⁷.

Ademais, a autodeclaração do território é correlata ao autorreconhecimento da identidade étnica²⁸. Essa correlação é explicitada nas várias correntes teóricas que abordam o tema do pertencimento étnico e da formação dos territórios. A correlação etnia-território não está evidente na Constituição da República,

e voltada para múltiplas 'experimentações' fundadas, sobretudo, num conhecimento mais detido de realidades localizadas." ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nova Cartografia Social: territorialidades específicas e politização da consciência das fronteiras. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; e FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida (organizadores). *Povos e comunidades tradicionais: nova cartografia social*. Manaus: UEA Edições, 2013.

27. "No atual cenário jurídico, compreende-se a decisão do Presidente da República que conclui o processo de demarcação das terras indígenas como dotada de natureza declaratória e não constitutiva. Isso porque, como diz a própria constituição, os povos indígenas têm 'direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam' (art. 231, *caput*). Tais direitos são, portanto, preexistentes em relação a qualquer ato estatal, que se limita a reconhecê-los. Em outras palavras, 'presentes os elementos necessários para definir uma determinada sorte de terra como indígena (quais sejam, aqueles estabelecidos no par. 1º), o direito a ela por parte da sociedade indígena que a ocupa, existe e se legitima independentemente de qualquer ato constitutivo". SARMENTO, Daniel. *Direitos, Democracia e República*: escritos de Direitos Constitucional. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 200-201. A mesma razão jurídica que se aplica aos povos indígenas por força do artigo 231, *caput*, da Constituição da República, aplica-se aos demais segmentos de povos e comunidades tradicionais por força do artigo 14 da Convenção n.º 169 da OIT.

28. É certo que o território pode ser um elemento de construção da identificação étnica, mas não o é de forma necessária. No Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais há segmentos cuja identidade étnica relaciona-se a componentes religiosos, linguísticos ou de costumes, mas não direta e imediatamente a um território, como são os Povos de Terreiro e os Povos Ciganos. São identidades forjadas em processos de diáspora, que se expressam em uma territorialidade difusa, migratória, de fuga. Apesar disso, processos localizados de territorialização podem ser identificados, mas eles não definem o pertencimento aos grupos em sentido geral. Lewis Henri Morgan, em 1877, diferenciava as formas de governo em *societas* e *civitas*, a primeira baseada em grupos de parentesco, a segunda, no território e na propriedade.

que tratou em dispositivos diferentes os aspectos étnico, cultural e territorial dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. As opções do legislador constituinte, operando ainda em chave colonial, promoveram, ao mesmo tempo, a essencialização da cultura, a despolitização do étnico e a des-etnização do território, dificultando a compreensão e a efetivação dos direitos específicos de que são titulares os povos e as comunidades tradicionais.

A **despolitização do étnico** significou a perda da autonomia das comunidades etnicamente determinadas, ao passo que a **des-etnização dos territórios** abriu espaço para a apropriação ilimitada do espaço geográfico pelo capital, reduzindo as condições de possibilidade para a sobrevivência coletiva, condenando o devir histórico dos grupos à assimilação e à aculturação. A **essencialização da cultura** é fruto de sua desterritorialização. A cultura essencializada dos povos e comunidades tradicionais é experimentada como acervo etnográfico, sujeito à patrimonialização e à musealização, e não mais como estratégias políticas e conhecimentos vivos e atuantes.

Para essa arquitetura constitucional, forjada na base de marretadas epistemológicas, o território é o espaço do exercício do poder exclusivo e incontestável do Estado-nação, com prejuízo à efetivação do direito territorial de povos e comunidades tradicionais, reconhecidos pelo ordenamento jurídico nacional e internacional como coletivos autônomos e autodeterminados, ainda que sob a soberania do Estado-nação. Trata-se da perpetuação de colonialidades internas²⁹.

A admissão da autodeclaração territorial é uma forma de reatar as pontas soltas da Constituição. **Etnia, território e cultura ordenam-se reciprocamente.** A pertença étnica, no mais das vezes, é pertença a um território, ambos circunscritos a um processo político em que a cultura é mobilizada para estruturar coesão interna e diferenciação externa.

A noção de que a proteção do território só ocorre a partir da demarcação, portanto, após a desapropriação e/ou indenização da terra e/ou das benfeitorias, distribui desigualmente os ônus decorrentes da mora estatal na demarcação dos territórios, afetando desproporcionalmente os povos e comunidades tradicionais.

29. Paulo Thadeu Gomes da Silva afirma a necessidade de descolonização dos sistemas parciais das sociedades majoritárias. Citando James Tully, afirma que “no sistema jurídico há a colonialidade interna representada pela necessidade de que os índios comprovem a posse das terras que reivindicam” (p. 204). Acrescenta, em seguida, que a descolonização “promove a distensão da pressão exercida pelos sistemas parciais da sociedade majoritária nas sociedades indígenas” (p. 205). A *contrario sensu*, podemos afirmar que o sistema fundiário da sociedade majoritária funciona como um sistema parcial cuja autorreprodução em chave colonial bloqueia a efetivação dos direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais. Cf. SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. *Os Direitos dos Índios: fundamentalidade, paradoxos e colonialidades internas*. São Paulo: Editora Café com Lei, 2015, p. 204-206.

Nesse sentido, a admissão da autodeclaração da posse tradicional no contexto das políticas de ordenação fundiária orienta-se no sentido proposto por Daniel Sarmiento. Trata-se de:

[...] reajustar para bases mais equitativas as relações entre os povos indígenas e os ‘brancos’, e não há como fazê-lo ignorando o passado de tamanha injustiça intergrupala. Esse reequilíbrio das relações intergrupais não envolve apenas redistribuição, mas também reconhecimento, pois as injustiças históricas deixam cicatrizes profundas no universo simbólico-cultural. Argumento similar pode ser formulado para outras comunidades tradicionais, como os quilombolas brasileiros, cuja identidade étnico-cultural foi forjada na resistência à opressão social³⁰.

Tratando-se de direito originário – para os povos indígenas – ou de direito primário e fundamental – para os demais segmentos de povos e comunidades tradicionais –, o reconhecimento dos territórios tradicionais é o primeiro e imprescindível passo da ordenação fundiária. É a posse tradicional que constitui o território, razão pela qual afirmamos que os atos administrativos tendentes a determinar e garantir os territórios tradicionais possuem natureza meramente declaratória. Daí porque, tratando-se de um direito presente e atual, os territórios podem ser autodeclarados pelas comunidades interessadas.

Para obedecer aos *standards* de proteção estabelecidos na Convenção nº 169 da OIT, é necessário criar um regime jurídico de salvaguarda dos territórios tradicionais não demarcados, estabelecendo obrigações positivas e negativas do Estado e de particulares³¹ em face desses territórios. O estabelecimento de salvaguardas anteriores à demarcação é necessário para prevenir graves violações de direitos humanos e degradação ambiental; e é útil para orientar e racionalizar investimentos privados. É um vetor de desenvolvimento sustentável.

30. SARMENTO, Daniel. *Dignidade Humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 280.

31. Trata-se aqui da eficácia horizontal dos direitos humanos, que se refere à sua aplicação nas relações jurídicas entre particulares.

A norma ISO 19.152 e a modelagem STDM (*Social Tenure Domain Model*)

O objetivo da norma ISO 19.152 é fornecer uma base comum de linguagem para os sistemas de administração fundiária. Trata-se de um padrão descritivo (e não prescritivo) que estabelece uma semântica comum à administração fundiária. Pretende-se, assim, compreender melhor as semelhanças e diferenças dos sistemas em funcionamento no mundo. O *Land Administration Domain Model* (LADM), definido pela ISO 19.152, propõe um modelo conceitual capaz de descrever as relações sociais que ligam as pessoas à terra, com ênfase em direitos, responsabilidades e restrições que afetam o uso da terra e das águas. Portanto, compreende-se que a administração fundiária não se resume ao tratamento de informações geográficas, mas refere-se, especialmente, ao contexto jurídico que define direitos, responsabilidades e restrições que vinculam as pessoas na relação com a terra e com as águas.

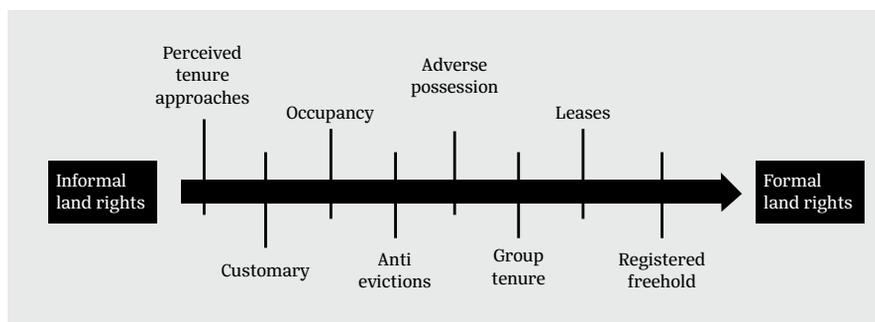
A crescente utilização de tecnologias de informação e comunicação na gestão fundiária aumenta a necessidade do estabelecimento de padronizações que assegurem a interoperabilidade e a comunicabilidade dos sistemas implementados nas várias instâncias da administração. A descentralização e a fragmentação das bases de informação geoespaciais são certamente um gargalo a ser superado na administração pública no Brasil³². O sistema fundiário é talvez o mais importante da administração, por fornecer suporte para a estruturação de praticamente todas as políticas públicas de natureza socioeconômica e ambiental.

Por outro lado, é necessário reafirmar que a estrutura fundiária brasileira traz de arrasto vieses racistas e coloniais que estão na raiz das desigualdades sociais existentes, cuja superação constitui condição de possibilidade para o desenvolvimento sustentável. Por isso, a introdução de tecnologias de comunicação e informação na governança fundiária **não é capaz**, por si só, de reorientá-la no sentido da almejada justiça social. Muito embora a concentração de terras seja uma realidade histórica, juridicamente consolidada por meio da formalização de títulos de propriedade privada, é necessário conhecer e reconhecer a existência

32. Para Lucila Vianna Pinsard, “a sobreposição de territórios de populações tradicionais e unidades de conservação de proteção integral decorre também dos equívocos da setorização das políticas públicas e das instituições brasileiras, que estimula o compromisso com apenas uma parcela da realidade – aquela correspondente ao objeto da instituição – e dificulta a contextualização ampla da situação e o planejamento integrado, assim como o enfrentamento dos conflitos territoriais para a construção de uma política articulada e coerente”. VIANNA, Lucila Pinsard. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2018, p. 309.

de territórios “informais”³³, nos quais povos e comunidades tradicionais forjaram identidades étnicas e modos de ser e de fazer, amplamente reconhecidos e valorizados. Não obstante a relevância ambiental e cultural e o significado político dessas áreas, elas permanecem, em grande medida, invisíveis aos sistemas de administração fundiária.

Nesse contexto, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, a Onu-Habitat, buscou desenvolver um sistema de registros de direitos fundiários que favorecesse os territórios que permaneciam invisíveis ao sistema fundiário formal. Trata-se do *Social Tenure Domain Model* (STDM), um sistema de registro de direitos à terra *pro poor*, com atenção às relações de posse social, compreendidas em um *continuum*³⁴ de direitos à terra, conforme proposto pela *Global Land Tool Network* (GLTN) e pela Onu-Habitat no diagrama abaixo:



Conforme explica Christiaan Lemmen, o *Social Tenure Domain Model* (STDM) alcança todas as relações entre pessoas e terras, independentemente do nível de formalização ou legalidade dessas relações. O STDM faz parte da ISO 19.152 como uma especialização do *Land Administration Domain Model* (LADM).

33. “How can informal settlements be illegal settlements?” LEMMEN, Christiaan. *The Social Tenure Domain Model: A Pro-Poor Land Tool*. Copenhagen: International Federation of Surveyors, Global Land Tool Network e United Nations Human Settlements Programme, 2010, p. 10.

34. O *continuum* de tipos de posse é uma gama de formas possíveis de posse que podem ser consideradas como um *continuum*. Cada *continuum* fornece diferentes conjuntos de direitos e graus de segurança e responsabilidade. Cada um permite diferentes graus de aplicação. Ao longo de um *continuum*, podem operar diferentes sistemas de posse, e os terrenos ou habitações dentro de um assentamento podem mudar de estatuto, por exemplo, se os colonos informais receberem títulos ou arrendamentos. Os sistemas informais e consuetudinários de posse ainda podem manter um sentido de legitimidade mesmo depois de substituídos por sistemas formais, especialmente quando os novos sistemas e leis se revelam lentos na resposta às necessidades de crescimento ou de mudança. Nestas circunstâncias, e onde os mecanismos oficiais negam aos pobres o acesso legal à terra, as pessoas tendem a optar por acordos informais e/ou consuetudinários para acessar a terra em áreas que de outra forma seriam inacessíveis ou indisponíveis. (Tradução do autor). LEMMEN, Christiaan. *The Social Tenure Domain Model: A Pro-Poor Land Tool*. Copenhagen: International Federation of Surveyors, Global Land Tool Network e United Nations Human Settlements Programme, 2010.

Isso significa que existem algumas diferenças na terminologia: o que é um “direito imobiliário” num sistema formal é considerado uma “relação de posse social” no STDM. Note-se que um direito formal é também uma relação de posse social, mas nem todas as relações de posse social são direitos formais à terra³⁵.

Assim, voltando-se para os direitos fundiários não formalizados, o STDM permite aos órgãos encarregados da gestão fundiária compreender e até se antecipar a conflitos resultantes de reivindicações sobrepostas; conhecer as diferentes formas de apropriação simbólica ou material do espaço; planejar o desenvolvimento econômico de modo a não lesar direitos humanos ou agravar conflitos socioambientais; promover a regularização fundiária de ocupações tradicionais incidentes sobre áreas públicas; mediar e julgar adequadamente disputas fundiárias, recompondo lacunas de reconhecimento e reorientando a posição das partes em litígio em condições equânimes.

A ideia de um *continuum* de direitos à terra que deve ser reconhecido e assegurado pelo Estado brasileiro exige a decisão política de aderir a um *standard* capaz de traduzir a “polifonia do real”. Em termos de desenvolvimento de programas, isso pode ser feito (ou facilitado) por meio da Arquitetura Dirigida a Modelos (MDA)³⁶, prescrita pela ISO 19.152.

O STDM provê uma forma padronizada de superar a lacuna referente à ausência de informações sobre os territórios tradicionais, seus modos de uso, suas dinâmicas de ocupação e de interação com a sociedade envolvente. Isso é útil, sobretudo, para os territórios não reconhecidos oficialmente e que, portanto, não figuram nos sistemas de administração fundiária, embora sejam objeto de posse tradicional pelas respectivas comunidades. A adoção do STDM é, ou deveria ser, uma decorrência obrigatória da internalização da Convenção nº 169, da OIT, que dá aos modos tradicionais de uso e governação da terra o *status* de autêntico direito humano.

Da Convenção decorre o dever de os Estados adotarem um sistema de governança fundiária flexível e permeável aos modos de ser e às instituições dos povos e comunidades tradicionais. Por exemplo, o artigo 14 da Convenção

35. LEMMEN, Christiaan. *The Social Tenure Domain Model: A Pro-Poor Land Tool*. Copenhagen: International Federation of Surveyors, Global Land Tool Network e United Nations Human Settlements Programme, 2010, p. 10.

36. “A Arquitetura Dirigida a Modelos (*Model Driven Architecture - MDA*), especificada pelo OMG (*Object Management Group*), é uma das iniciativas para esta abordagem que além de pregar o modelo como artefato principal possibilita a geração automática de código a partir dos modelos e ainda introduz o conceito de separação entre modelo e plataforma de suporte, agregando com isto independência da solução computacional em relação a tecnologia de implementação, o que seguramente melhora a portabilidade, interoperabilidade e reusabilidade.” BORGES, Helder Pereira; SOUZA, José Neuman de; SCHULZE, Bruno. *Uma arquitetura baseada em modelos*. Disponível em <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/866/2/Uma%20arquitetura%20baseada%20em%20modelos%20-%20MDA.pdf>. Acessado em 10/12/2023.

salvaguarda o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência, com especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

No mesmo artigo, ordena aos Estados signatários determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. Como corolário das disposições anteriores, a Convenção ordena que sejam instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados. Por fim, no artigo 17, a Convenção reconhece as modalidades de transmissão dos direitos sobre a terra próprios dos povos e comunidades tradicionais.

Portanto, ao menos desde o advento da Convenção nº 169 da OIT, os sistemas de governança fundiária devem, obrigatoriamente, abrir-se às práticas sociais concretas pelas quais ocorre a apropriação da terra e a constituição dos territórios pelos povos e comunidades tradicionais. Os conflitos de uso, as reivindicações sobrepostas, a itinerância, os modos tradicionais de transmissão dos direitos sobre a terra, tudo isso deve fazer parte do modo normal de operação da política de governança fundiária nos países signatários da Convenção. O conceito constitucional de função social da propriedade³⁷, necessariamente, deve abarcar a convivência – o quanto possível harmoniosa – com os modos tradicionais de ocupação, cabendo ao Estado instituir mecanismos eficazes de solução das controvérsias.

Assim, a estruturação de um cadastro territorial, baseado na ISO 19.152, deve levar em conta a especificação prevista em seu Anexo I, o *Social Tenure Domain Model*, que se destina, sobretudo, aos países com pouca cobertura cadastral, ou com assentamentos informais e ocupações tradicionais de grande escala. Isso porque a terminologia utilizada no LADM nem sempre é aplicável ao ambiente informal. Por exemplo, a classe *AdministrativeSource* é substituída por *SocialTenureInventory*, que abarca as relações fundiárias não formalizadas que podem ser objeto de um inventário específico a partir da realização de trabalho em campo. A classe *Right* é substituída por *STDM_Relationship*, visto que as formas de relação

37. A função social da propriedade, descrita no artigo 186, da Constituição da República, refere-se não apenas ao aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais presentes no interior do imóvel rural. A observância das disposições relativas às relações de trabalho e ao bem-estar dos trabalhadores alcança o entorno socioeconômico e cultural da propriedade. O trabalho referido nos incisos III e IV do artigo 186 não se refere apenas ao trabalho assalariado contratado pelo proprietário, mas ao plexo das relações socioeconômicas, culturais e espirituais que atravessam a propriedade rural, inclusive os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais.

entre as pessoas e a terra em contextos de informalidade nem sempre são compreendidas como direitos formalmente reconhecidos pelo estado³⁸.

A especificação *STDM* é necessária porque, conforme ressaltado pelo IBGE nas Notas Técnicas referenciadas anteriormente, existem, no mundo real, mais modalidades de relação com a terra que aquelas objeto de tratamento formal pelo Estado. Ao enfatizar as relações entre pessoas e terras, independentemente do nível de formalização ou legalidade dessas relações, o modelo propõe-se a apoiar todas as formas de direitos à terra, inclusive as relações sociais de posse em contextos de reivindicações fundiárias sobrepostas.

A complementariedade dos sistemas de informação geográfica voluntária e as bases cadastrais oficiais³⁹

O território é definido pelos usos materiais e simbólicos que lhe são atribuídos pela coletividade que dele usufrui, mas também pelos direitos, responsabilidades e restrições impostos pelo Estado. Portanto, sob o aspecto da gestão fundiária, é relevante que as dinâmicas socioculturais e políticas constitutivas do território deixem de ser invisíveis à Administração. É certo afirmar que a regulação estatal do espaço não apenas desencadeia demandas e conflitos fundiários, como, também, engendra novas formas de organização política e novas identidades étnicas pelas quais se disputa o controle do espaço e dos recursos ambientais. Da ação estatal na administração do território surgem novas formas de agregação política que refletem o esforço de autonomia dos grupos étnicos, os quais buscam redefinir seu entorno existencial segundo os seus próprios interesses.

A gestão fundiária, portanto, vai muito além da distribuição, fiscalização e regulação de títulos de domínio. É necessário que a Administração Pública tenha compreensão das dinâmicas de territorialização e reconstituição identitária que ela mesma desencadeia na governança da terra, de modo a melhor orientar a

38. Segundo Kelly Cristina Ferri, "*STDM_Relationship* é o equivalente à classe dos direitos (*LA_Right*) do proprietário em relação à unidade espacial e uma especialização da classe *SocialTenureRelationship* (*LA_RRR* no *LADM*). É possível identificar que não existe esta subclasse no modelo *LADM*, mas ao trabalhar com núcleos urbanos informais é importante a sua inclusão para imprimir aos relacionamentos de posses sociais suas características através do atributo *ST_RelationshipType*, uma tabela *code list* que traz todas as instâncias observadas na jurisdição do território base da modelagem". Já a substituição da classe *Point* por *SurveyPoint* é necessária porque nem sempre o ponto pode levantado com a precisão exigida pelas normas oficiais do país, mas sim obtido através de equipamentos mais populares como *smartphones* e aparelhos de *GPS* de navegação.

39. "Cf. VIANNA, Lucila Pinsard. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2018, p. 321.

ação do Estado. Não se trata apenas de prevenir a violação de direitos, mas, em um sentido mais profundo, compreender as dinâmicas sociais resultantes da atuação estatal a partir da administração fundiária.

A ausência de formalização das relações estabelecidas pelos povos e comunidades tradicionais com seus territórios não afasta o dever legal da Administração de reconhecer, determinar e garantir os territórios tradicionalmente ocupados. E na medida em que tais territórios apresentam-se para a Administração como espaços etnicamente determinados, deverá haver espaço para que os grupos interessados exerçam a parcela de autonomia que o ordenamento jurídico lhes assegura, pelo menos desde a promulgação da Constituição da República de 1988 e da internalização da Convenção nº 169, da OIT.

Não se trata, *prima facie*, de o Estado aquiescer com toda e qualquer demanda territorial de povos e comunidades tradicionais, mas de recebê-las, de mostrá-las⁴⁰ publicamente, de comprometer-se com a sua qualificação e processá-las segundo os critérios jurídicos e de equidade que devem pautar a mediação estatal nas zonas de contato interétnico.

Considerando, de um lado, o déficit estatal no reconhecimento dos territórios tradicionais, e, de outro, a autonomia própria dos grupos étnicos, é de se considerar a utilidade do emprego de Sistemas de Informação Geográfica Voluntária (VGIS), conforme tendência identificada na literatura internacional. Os VGIS podem materializar a representação dos territórios de acordo com a compreensão e a ação política dos povos e comunidades tradicionais. Recepcionar essas representações e integrá-las com os instrumentos formais de ordenação fundiária significa prover o Estado de meios que lhe permitam compreender mais completamente a realidade, avaliando com mais precisão as soluções possíveis em face de pretensões territoriais sobrepostas.

O território define-se, portanto, pelos usos materiais e simbólicos que lhe são atribuídos. A análise dos territórios exige a compreensão histórica dos processos a partir dos quais ele é demandado e politicamente constituído, de modo a avaliar de que forma ele pode ser regularizado em termos de estrutura fundiária formal.

A vastidão do território brasileiro é um desafio para a apreensão das dinâmicas sociais, regionais e locais a partir das quais os territórios são constituídos. Se, por um lado, os trabalhos acadêmicos e a ação de agentes públicos especializados

40. “O simples facto de mostrar pode funcionar como uma maneira de mostrar com o dedo, de pôr no *index*, de acusar (*kategorien*), ou, inversamente, como uma maneira de fazer ver e de fazer valer. Isso tanto vale para a classificação em classes sociais como para a classificação em ‘regiões’ ou em ‘etnias’”. BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 119.

podem contribuir com essa tarefa, por outro lado, a autonomia dos grupos étnicos justifica a instituição de meios para que a autocompreensão das comunidades acerca de seus territórios componha o acervo de informações a partir das quais deve ocorrer a tomada de decisões pelo Estado. A autodeclaração territorial é certamente um instrumento pelo qual o Estado pode compreender os processos de territorialização conforme a perspectiva própria dos povos e das comunidades tradicionais.

A autodeclaração deve estar acompanhada de informações geográficas que permitam ao Estado fazer aterrissar a demanda fundiária na malha complexa de relações que compõem a estrutura fundiária. Em termos técnicos, é necessário que as informações produzidas voluntariamente pelas comunidades sejam modeladas de maneira a permitir sua interação com as informações oficiais, o que pode ser alcançado por meio da padronização *STDM*, da norma ISO 19.152⁴¹.

A carência de informações sobre os territórios tradicionais não demarcados exige uma mudança de paradigma capaz de superar as lacunas existentes. A autodeclaração territorial por meio de Sistemas de Informação Geográfica Voluntária (*vigs*) é, certamente, uma alternativa prometedora, segundo demonstra a bibliografia científica internacional.

A ampla difusão de ferramentas tecnológicas que possibilitam a coleta de dados georreferenciados, contudo, torna imprescindível o estabelecimento de critérios para aferir a legitimidade das informações coletadas. Não se trata de estabelecer parâmetros para atestar a verdade objetiva das informações geradas, mas de dispor de critérios que atestem a legitimidade social⁴² dos processos de territorialização ainda não alcançados pelos registros fundiários formais.

Navratil e Frank⁴³ discutem o importante aspecto da confiabilidade dos dados obtidos por meio de *vigs*. Ressaltam que apenas as informações obtidas por meio da comunicação pública e da observação podem ser coletadas por meio de *vigs*. A confiabilidade das informações pode ser aprimorada por meio de técnicas de abordagem social, na qual usuários confiáveis atuam como mediadores

41. Sobre o assunto, FERRI, Kelly Cristina. *Modelagem de cadastro territorial com base no STDM (Social Tenure Domain Model) e utilização de informações geográficas voluntárias*. Recife: Dissertação de mestrado (UFPE), 2019.

42. "Quando os investigadores entendem erigir-se em juizes de todos os juizes e critérios, e a sua formação e os seus interesses específicos a isso os impelem, ficam privados de apreender a lógica própria de uma luta em que a força social das representações não está necessariamente proporcionada ao seu valor de verdade (medido pelo grau em que elas exprimem o estado da relação de forças materiais no momento considerado)." BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 121.

43. NAVRATIL, G. e FRANK, A. U. *vgi for land administration: a quality perspective*. 8th International Symposium on Spatial Data Quality. International Society for Photogrammetry and Remote Sensing. Hong Kong, 2013. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/276020581_vgi_for_Land_Administration_A_Quality_Perspective. Acessado em 10 de dezembro de 2023.

da inserção de informações: por outros usuários; por meio da checagem da informação voluntária com outras informações geográficas disponíveis; ou por meio da comparação entre as informações prestadas e os dados de outras fontes, como registros públicos, o que só é possível mediante modelagem que assegure a interoperabilidade dos sistemas de informação disponíveis. Daí a importância da norma ISO 19.152.

Kelly Cristina Ferri, por sua vez, destaca quatro aspectos importantes a serem avaliados na utilização dos vGIS na governança fundiária⁴⁴. São eles:

- os aspectos institucionais, destacando a importância de uma instituição ou fundação como gestora das ações, que pode ser governamental ou não governamental, pois o escopo, estrutura e resultados dos projetos vGI são principalmente influenciados pelos fundadores;
- os aspectos técnicos, que correspondem ao desenvolvimento das ferramentas, padrões, procedimentos e plataformas necessários para que os cidadãos possam colaborar no processo;
- os aspectos sociais, para “compreender a motivação e o incentivo do participante”, e destacam que os valores mais importantes poder ser o conhecimento local e a natureza oportuna das observações destes colaboradores;
- os aspectos legais, onde a responsabilidade sobre os dados pode desencorajar órgãos governamentais da contribuição ou envolvimento com esta tecnologia.

Em relação a todos os aspectos debatidos, a Plataforma de Territórios Tradicionais encontrou soluções de governança compatíveis com os critérios da literatura especializada. O engajamento do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, do Ministério Público Federal, da Cooperação Técnica Alemã e de diversas instituições acadêmicas e da sociedade civil oferecem sustentação institucional para o fortalecimento da iniciativa. A mediação de lideranças tradicionais, previamente instruídas para o uso da ferramenta e para o debate acerca

44. FERRI, Kelly Cristina. *Modelagem de cadastro territorial com base no STD_M (Social Tenure Domain Model) e utilização de informações geográficas voluntárias*. Recife: Dissertação de mestrado (UFPE), 2019, p. 34.

dos territórios tradicionais, é uma estratégia de abordagem social que merece ser aprofundada e ampliada.

Todavia, é necessário que os avanços propostos pela PTT sejam internalizados pelas políticas de ordenação fundiária, consolidando um novo marco normativo no qual a proteção das posses tradicionais, a partir da autodeclaração territorial pelas comunidades interessadas, seja reconhecida como uma estratégia de reconhecimento de direitos, prevenção e solução de conflitos fundiários.

É esse o convite da Onu-Habitat, ao propor o *Social Tenure Domain Model*, para que as agências fundiárias adaptem as suas formas de trabalho a fim de permitir que todas as relações pessoas-terras sejam reconhecidas e incorporadas ao sistema formal de administração fundiária. Para a Onu-Habitat, nas instâncias superiores da Administração e da vida política, “tem de ser aceito o facto de que existem mais relações de posse social do que direitos legais à terra”, razão pela qual as formas de trabalho devem ser adaptadas para permitir lidar com os conceitos do *STDm*, no lugar da abordagem de “administração fundiária convencional”.

Por fim, vale mencionar que o presidente do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Samuel Leite Caetano, solicitou à Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental e à Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais, ambas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Ofício Circular n. 752/2023/MMA⁴⁵, que promovam a incorporação dos dados da Plataforma de Territórios Tradicionais como uma camada no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e na Plataforma de Governança Territorial. O requerimento do presidente do CNPCT solicita, ainda, a emissão de um certificado de recebimento das autodeclarações de territórios incorporados aos sistemas oficiais.

Conclusão: a contribuição da Plataforma de Territórios Tradicionais

A Plataforma de Territoriais pretende integrar o cadastro fundiário nacional com informações geoespaciais de posses tradicionais não formalmente reconhecidas

45. O ofício refere-se também à iniciativa Tô no Mapa, promovida pela Rede Cerrado com o Instituto Sociedade, População e Natureza e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Trata-se de um Sistema de Informação Geográfica Voluntária, criado e gerido pelas organizações referidas, que serve como porta de entrada de dados para a Plataforma de Território Tradicionais. A integração dos dois sistemas foi aprovada pelo Conselho Gestor da Plataforma de Territórios Tradicionais e encontra-se em implementação.