

Coordenação de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
Coordenação-Geral de Políticas para Quilombolas
Diretoria de Políticas para Quilombolas e Ciganos
Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades
Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos
Ministério da Igualdade Racial

POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL QUILOMBOLA

Relatório Técnico sobre a retomada da elaboração
da minuta de Decreto Presidencial

Novembro de 2023

MINISTÉRIO DA
IGUALDADE
RACIAL

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL QUILOMBOLA¹



Imagem retirada da cartilha "Gestão territorial e ambiental em territórios quilombolas", produzida pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2017.

Este relatório descreve as ações realizadas na elaboração da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola no âmbito da Diretoria de Políticas para Quilombolas e Ciganos, da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, do Ministério da Igualdade Racial. A Coordenação-Geral de Políticas para Quilombolas, em especial a partir da sua Coordenação de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, atuou na condução dos trabalhos de construção da proposta de minuta de decreto presidencial da PNGTAQ, que foi redigida a partir da retomada do texto e das discussões acumuladas desde 2013 no âmbito do governo federal, com intensa participação da sociedade civil. **A PNGTAQ concretiza, assim, o dever do Estado brasileiro de formular políticas públicas para os quilombolas**, fortalecendo suas identidades e territórios, e garantindo-lhes condições apropriadas para o pleno desenvolvimento social e econômico, com sustentabilidade ambiental.

¹Este relatório foi redigido pela Coodenação de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola/CGPQ/DQC/SQPT/MIR

INTRODUÇÃO: QUILOMBOS E GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL

As comunidades quilombolas no Brasil ocupam territórios em todos os biomas do país, em áreas rurais e urbanas, representando uma diversidade sociocultural de profunda vinculação com os ecossistemas brasileiros.

São comunidades que guardam uma relação histórica com os processos de resistência à escravidão no país, constituindo territórios de importância social, cultural e política na formação do Brasil. Dotados de territorialidades específicas e formas diferenciadas de organização social, os quilombos são ainda territórios centrais para conservação da biodiversidade, representando as áreas mais preservadas do país, juntamente com os territórios indígenas e unidades de conservação.

O reconhecimento dos direitos quilombolas é algo relativamente novo no Brasil. As comunidades quilombolas são fruto de processos sociais, históricos e culturais que trazem uma identidade comum, a partir da autodefinição do “ser quilombola”. A Constituição Federal consagra, no seu artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. O Decreto 4.887, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT, reconhece os quilombos como grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

O Censo Demográfico de 2022 identificou 1.327.802 pessoas quilombolas em 1.696 municípios de 24 Estados e no Distrito Federal. Ainda de acordo com o IBGE, existem 5.972 localidades quilombolas no país. Essa população se encontra em territórios que ainda enfrentam muitas dificuldades para regularização fundiária. Segundo dados do próprio IBGE, apenas 4,3% dos quilombolas do Brasil vivem em territórios titulados e apenas 12,59% da população quilombola vive em territórios com alguma delimitação formal no acervo fundiário do INCRA ou dos órgãos com competências fundiárias nos estados e municípios. Os desafios fundiários se somam a outros, situando os quilombos entre os



grupos sociais com alto grau de vulnerabilidade, enfrentando barreiras no acesso a políticas fundamentais, como as de saúde, educação, segurança alimentar e trabalho e renda.

Mesmo diante de tamanhos desafios, as comunidades quilombolas contribuem historicamente para a conservação ambiental em seus territórios. Levantamentos preliminares, realizados em 2017, pelo Ministério do Meio Ambiente, revelam que os 279 territórios quilombolas oficialmente delimitados, à época, mantinham 87% de suas áreas cobertas por vegetação nativa. Os estudos mostraram também que 162 territórios quilombolas localizam-se em 110 áreas consideradas prioritárias para a conservação da natureza, sendo que 50 dessas são classificadas como de importância extremamente alta para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira. Em 16 países latino-americanos, incluindo o Brasil, 205 milhões de hectares têm a presença de povos afrodescendentes. Nessas áreas, 77% do território é coberto por vegetação nativa, sendo considerados *hotspots* de biodiversidade (lugares com grande diversidade natural e que devem ser preservados). Estes dados foram levantados em pesquisa realizada pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), junto ao Processo de Comunidades Negras da Colômbia, ao Observatório dos Territórios Étnicos e Camponeses da Universidad Javeriana (Colômbia) e à Iniciativa Rights and Resources.

“

TODO QUILOMBO PROTEGE O MEIO AMBIENTE.

TODO QUILOMBO DEVE SER PROTEGIDO.

É pensando na necessidade de apoiar as comunidades e seus territórios, e transformar a condição de vulnerabilidade social e precariedade fundiária das populações quilombolas que a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola foi elaborada. O objetivo central da PNGTAQ reside em apoiar e estimular as práticas de gestão territorial e ambiental desenvolvidas pelas comunidades quilombolas em seus territórios.

Gestão territorial e ambiental é compreendida como um processo de planejamento que busca garantir a sustentabilidade dos modos de vida, das atividades produtivas e do manejo dos bens ambientais dos territórios quilombolas, associada a aspectos como ancestralidade, cultura, saberes tradicionais e formas de organização social da comunidade.

A PNGTAQ se relaciona com diversas políticas públicas na medida em que opera como uma plataforma que favorece a materialização de direitos fundamentais das comunidades quilombolas. Um dos objetivos gerais da PNGTAQ é favorecer a implementação de políticas públicas de forma integrada e, portanto, eficiente. A política visa, de maneira concreta, a conservação da sociobiodiversidade, a proteção do patrimônio cultural, o fortalecimento da atuação das instituições para garantir os direitos territoriais e ambientais das comunidades quilombolas, a coordenação eficiente das políticas públicas, a melhoria da qualidade de vida nas comunidades, além da promoção da justiça climática.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PNGTAQ

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, que agora se consolida Decreto N° 11.786 assinado pelo presidente Lula no dia 20 de novembro de 2023, resulta de pelo menos uma década de trabalho, tendo as comunidades quilombolas como protagonistas nessa construção.

Ao longo de 2023, especialmente após a constituição do Grupo de Trabalho da PGTAQ, no âmbito do Programa Aquilomba Brasil (decreto 11.447/2023), o trabalho de construção da política foi retomado, depois de sua interrupção entre 2019 e 2023, tendo agora o Ministério da Igualdade Racial na coordenação dos trabalhos. Novamente, a participação das comunidades e suas lideranças foi central para avançar no texto da minuta do Decreto. No âmbito do governo, o trabalho foi realizado de maneira interinstitucional, contando com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, a Fundação Cultural Palmares, o INCRA e ICMBio. A sociedade civil organizada teve a participação ativa da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), e organizações que atuam com a agenda quilombola, em especial o Instituto Socioambiental (ISA).

O tema da gestão territorial e ambiental quilombola tem sido debatido desde o ano de 2013, inicialmente, no âmbito de grupo de trabalho interinstitucional coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, com a participação efetiva do movimento social quilombola. Desde então, os debates almejavam a construção participativa de diretrizes e objetivos para uma política nacional sobre o tema. Foram realizados dois ciclos de oficinas locais, regionais e nacionais entre os anos de 2015 e 2018.

PNGTAQ NO TEMPO

2013 •

Criação do GTI (MMA, SEPPIR, INCRA, Palmares, SFB, ICMBio, CONAQ)

Planejamento das Oficinas

• **2014**

2015 •

1ª Oficina Nacional – Troca de Experiências (MESPT-UnB)

2015/2016 - 1º Ciclo de Oficinas (experiências de instrumentos de gestão)

- Alcântara, MA
- Brejo dos Crioulos, MG
- Lagoa dos Campinhos, SE
- Erepecuru, PA
- Kalunga, GO
- Campinho da Independência, RJ

Oficina Nacional e encerramento do 1º Ciclo de oficinas territoriais | Consolidação da minuta com diretrizes para PGTAQ

• **2016**

Realização de 05 Planos Locais de GTAQ

- Entre Rios/Cururupu, MA
- Matinha, MA
- Itamatatiua, MA
- Brejão dos Negros, SE
- Tapuia, BA

2018 •

2º Ciclo de Oficinas Territoriais (Fevereiro/Maio de 2018)

- Comunidade Frechal, Mirinzal, MA
- Comunidade Ribeirão Grande, Barra do Turvo, SP (Vale do Ribeira)
- Comunidade Estivas, Garanhuns, PE
- Comunidade Pitanga dos Palmares, Simões Filho, BA
- Santarém, PA
- Comunidade Paiol de Telha (Reserva do Iguçu), Guarapuava, PR
- Comunidade Brejo dos Criolos, São João da Ponte, MG
- Comunidade Quilombo Mesquita, Cidade Ocidental, GO

2ª Oficina Nacional (23 a 25/07)

• **2023**

1ª Oficina de Retomada PNGTAQ (23 e 24/08/2023)
2ª Oficina de Retomada PNGTAQ (26 a 29/09/2023)

Em 21 de março de 2023, no bojo do pacote de medidas pela igualdade racial lançado pelo Governo Federal, foi instituído, por meio do Decreto n.º 11447/2023, o Programa Aquilomba Brasil, com a finalidade de promover medidas intersetoriais para a garantia dos direitos da população quilombola no país. Dentre seus objetivos, destaca-se a formulação e implementação de uma política nacional de gestão territorial e ambiental quilombola.

PRINCÍPIOS DO PROGRAMA AQUILOMBA BRASIL QUE SE RELACIONAM COM A PGTAQ

DOS PRINCÍPIOS

Art.3

II - o respeito à autodeterminação, à integridade territorial e à plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais da população quilombola, reconhecidos na **Constituição** e na **Convenção no 169 da OIT**;

III - o reconhecimento do modo de vida tradicional quilombola como prática sustentável de relação com a natureza;

IV - a priorização do atendimento das comunidades quilombolas em situação de vulnerabilidade social, em que existam índices significativos de violência e baixa escolaridade;

VII - a celeridade das ações governamentais de efetivação dos direitos da população quilombola.

Por meio da Resolução n.º 01 do Comitê Gestor do Aquilomba Brasil, de 18 de abril de 2023, foi instituído o Grupo de Trabalho da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola - PNGTAQ, com vistas a dar continuidade ao processo de construção da política e efetivar sua publicação.

O GT da PNGTAQ é formado por representantes dos Ministérios da Igualdade Racial (MIR), do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC); do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Fundação Cultural Palmares, além de convidados de outros órgãos públicos e organizações sociais, como Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (PPG-PCTs/MESPT) da Universidade de Brasília - UnB e Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).



Os trabalhos do GT PNGTAQ tiveram início em 02 de junho de 2023, com a sua reunião de instalação. De lá para cá, foram realizadas 10 reuniões quinzenais, que tiveram como foco a retomada da elaboração do Decreto da PNGTAQ. Nas reuniões do GT foram discutidas as diretrizes e objetivos da proposta da gestão territorial e ambiental quilombola, retomando os documentos produzidos anteriormente pelos atores envolvidos. Este Grupo de Trabalho passou a planejar e organizar as oficinas de retomada da PNGTAQ.



Figura 1: Reunião do Grupo de Trabalho da PNGTAQ | 16 de junho de 2023



Figura 2: Reunião do GT PNGTAQ | 15 de setembro de 2023

Nessa fase de retomada do processo de construção da política nacional foram realizadas mais duas oficinas, de caráter nacional, envolvendo a participação de 65 lideranças quilombolas de todas as regiões do país, que geraram elementos para a definição dos instrumentos de implementação, arranjo de governança e financiamento da PNGTAQ. Ao todo, o processo de construção da política envolveu a realização de 19 oficinas, com a participação de cerca de 350 lideranças quilombolas de todo o país, além de representações governamentais e organizações da sociedade civil.

A primeira oficina de retomada, organizada pelo GT da PNGTAQ, ocorreu nos dias 23 e 24 de agosto de 2023, na sede do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em Brasília. Contou com 30 participantes, entre eles, 15 lideranças quilombolas provenientes de todo o Brasil, além de representantes do governo federal e de organizações da sociedade civil. Discutiu-se, na ocasião, a retomada do documento-base produzido em 2018, contendo as diretrizes e objetivos da política e avançou-se em relação a dois tópicos do decreto, a governança da política e seu financiamento. A oficina teve um resultado bastante positivo, permitindo o avanço da construção da minuta de Decreto.



Figura 3: Mesa de abertura da 1ª Oficina de Retomada da PNGTAQ | 23 e 24 de agosto de 2023 (foto: Walisson Braga)





Figura 5: 1ª Oficina de Retomada da PNGTAQ | 23 e 24 de agosto de 2023 (foto: Walisson Braga)



Figura 4: Mesa de abertura da 1ª Oficina de Retomada da PNGTAQ | 23 e 24 de agosto de 2023 (foto: Walisson Braga)

Como desdobramento da primeira oficina de retomada da construção da PNGTAQ, realizada em Brasília, nos dias 23 e 24 de agosto de 2023, foi formada uma comissão, composta por representantes do MIR, MMA, MDA, MDHC, INCRA, ICMBio, CONAQ e Instituto Socioambiental (ISA), com a tarefa de elaborar a primeira minuta do Decreto.

O trabalho da referida comissão resultou na confecção da minuta, a qual foi apresentada na segunda oficina, realizada também em Brasília, no Centro de Estudo Sindical Rural (CESIR), da CONTAG, no período de 26 a 29/09/2023, com a presença de 50 lideranças quilombolas e pelo menos 20 agentes do governo, além de representantes de organizações da sociedade civil. Tal minuta foi discutida pelas lideranças quilombolas, em separado, no dia 26/09/2023, e nos dias 27 e 28 por todos os participantes. No dia 29/09/2023 uma comissão de 10 lideranças quilombolas, juntamente com representantes governamentais e de organizações da sociedade civil, se dedicaram a finalizar a redação da minuta resultante das oficinas



Após a realização das oficinas, o GT PGTAQ voltou a trabalhar na minuta do Decreto para proceder os devidos trâmites legais necessários à finalização do documento da Política.

Figura 6: Imagens da 2ª Oficina, de 26 a 29/09/2023
(foto: Walisson Braga)

O DECRETO DA PNGTAQ

O decreto 11.786/2023 que institui a PNGTAQ resulta de uma construção ampliada, com participação das comunidades quilombolas e órgãos governamentais, capitaneados neste momento pelos Ministérios da Igualdade Racial (MIR), Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), e Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

A PNGTAQ resulta de uma década de construção conjunta entre sociedade civil e o governo brasileiro, a partir de seminários e oficinas, que também ocorreram nos territórios quilombolas, contando com a participação de comunidades das cinco regiões brasileiras. Ela foi elaborada reunindo os anseios dessas comunidades, a partir de suas realidades locais.

A PNGTAQ tem 5 eixos que a estruturam: 1) Integridade territorial, usos, manejo e conservação ambiental; 2) Produção sustentável, geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional; 3) Ancestralidade, identidade e patrimônio cultural; 4) Educação e formação voltadas à gestão territorial e ambiental; 5) Organização social para a gestão territorial e ambiental.

A PNGTAQ prevê a instituição de um comitê gestor, composto por ministérios e organizações do movimento quilombola. A coordenação da PNGTAQ ficará a cargo dos Ministérios da Igualdade Racial, do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com secretaria executiva sob a responsabilidade do MIR.

A política aplica-se a todos os territórios de comunidades quilombolas detentoras de trajetórias históricas próprias, dotadas de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, observado o Decreto nº 4.887/2003.

A implementação da PNGTAQ se dará, primordialmente, pela elaboração dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAQs), específicos para cada território, conforme suas tradições, aptidões e

visões de futuro. Os planos locais consistem em projetos político-territoriais formulados, aprovados, geridos e monitorados pelas próprias comunidades.

Os Planos Locais orientarão os processos de tomada de decisão no cuidado com o território, com vistas a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural das presentes e futuras gerações, com observância do imperativo de conservação da natureza.

DECRETO 11.786/2023: OS INSTRUMENTOS DA PNGTAQ

Art. 12.

Os planos locais de gestão territorial e ambiental poderão ser construídos utilizando as ferramentas de gestão pré-existent, incluindo, entre outros, planos de vida, regimentos, diagnósticos, mapeamentos e demais ferramentas de ordenamento territorial, garantida a possibilidade de desenvolvimento e adaptação de outros instrumentos e ferramentas elaborados de forma autônoma pelas comunidades e que contemplem as especificidades territoriais quilombolas.

Art. 13.

A PNGTAQ poderá contar, para fins de sua implementação, com sistemas interoperáveis voltados para a qualificação e a integração de informações fundiárias, ambientais e sociais das comunidades e dos territórios quilombolas, oriundos de bancos e plataformas de dados oficiais correlatos.

Art. 14.

A PNGTAQ será implementada, ainda, por meio de ações de formação e educação sobre gestão territorial e ambiental quilombola voltadas para as comunidades quilombolas, para servidores e servidoras públicas e para os demais atores envolvidos na implementação, com ênfase no respeito à identidade, à história, à luta, aos direitos e à gestão territorial e ambiental já estabelecida pelas comunidades quilombolas.

Com os PGTAQs elaborados e aprovados coletivamente, as comunidades quilombolas contarão com um instrumento de planejamento estratégico para organizar, direcionar e potencializar o acesso às políticas públicas, conforme os anseios, necessidades e prioridades de cada território. Outrossim, os PGTAQs podem ajudar as comunidades a captar recursos financeiros, de forma autônoma, para implementação dos seus planos de gestão.

A partir de suas diretrizes e objetivos, a PNGTAQ projeta o fortalecimento das políticas de conservação e regularização ambiental, combate ao desmatamento e enfrentamento à emergência climática, das políticas voltadas à regularização fundiária dos territórios quilombolas, das políticas de inclusão produtiva, agroecologia e segurança alimentar, políticas de assistência técnica e acompanhamento produtivo, acesso a mercados institucionais, políticas de geração de emprego e renda, políticas de proteção ao patrimônio cultural, educação escolar quilombola, políticas de igualdade de gênero, políticas de fortalecimento das organizações sociais e políticas de combate ao racismo.

“

[...] A PNGTAQ SURGE COMO UMA INTENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA GARANTIR O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO, CONCILIADO COM A PROTEÇÃO AMBIENTAL NOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS.

Notemos, por fim, que uma das preocupações que acompanharam os trabalhos do GT da PNGTAQ e os trabalhos da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT) em relação a essa política é a possibilidade de sua implementação nos territórios. Nesse sentido, a própria Secretaria encaminhou a elaboração de projeto para captação de recursos junto ao Fundo Amazônia, com vistas a promover a gestão territorial e ambiental em territórios quilombolas. As ações previstas para o projeto estão alinhadas aos eixos (i) integridade territorial, usos, manejo e conservação ambiental; (ii) produção sustentável e geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional; (iii) educação e formação voltadas à gestão territorial e ambiental; e (iv) organização social para a gestão territorial e ambiental.

O Decreto da PNGTAQ prevê o envolvimento de estados e municípios, além de parcerias com instituições do governo federal, organizações da sociedade civil, entidades representativas das comunidades quilombolas, bem como instituições privadas e organismos internacionais para ações conjuntas voltadas à implementação da PNGTAQ.

A implementação da PNGTAQ se dará por meio do planejamento de ações que articulam as diretrizes e objetivos da política. Todavia, trata-se de uma política estruturante, onde se vislumbra uma recepção como política de Estado, a qual exige um esforço contínuo e permanente. A própria Constituição de 1988 estabelece como um dos objetivos da República erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Desse modo, a PNGTAQ surge como uma intenção da administração pública para garantir o desenvolvimento socioeconômico, conciliado com a proteção ambiental nos territórios quilombolas.



POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL QUILOMBOLA

MINISTÉRIO DA
IGUALDADE
RACIAL

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

