

Políticas de conservação e direitos territoriais dos povos indígenas: o caso da região San Martín, no Peru¹

Anahí Chaparro (PPGA/UFF)

Miguel Valderrama (UNMSM)

Palavras – chaves: Povos indígenas, conservação, políticas públicas.

I. Introdução

No debate atual sobre as soluções face à crise climática, as florestas amazônicas são consideradas recursos altamente vulneráveis e, ao mesmo tempo, decisivos. Em resposta, os governos da região amazônica –com o apoio de entidades financeiras e agências de cooperação internacional– têm incorporado a conservação dos ecossistemas dentro de seus objetivos estratégicos e discursos sobre o desenvolvimento, e impulsionado políticas ambientais que inserem a natureza nos chamados “mercados verdes”.

Uma das estratégias adotada na implementação do modelo de desenvolvimento sustentável é o ordenamento territorial. No Peru, esta foi promovida por alguns dos governos regionais e atores da sociedade civil –apesar da resistência dos setores do Estado e do setor privado vinculados às atividades extrativistas-, no marco do processo de descentralização, a fim de harmonizar as intervenções e as atividades econômicas com as potencialidades do território.

O Governo Regional de San Martín (GRSM) é um caso paradigmático, no Peru, já que foi o primeiro em aplicar diretrizes de planificação com uma abordagem territorial e de gestão ambiental (Ballón e Glave 2015). Isto fez parte de uma estratégia mais ampla face à problemática regional de desmatamento.

A implementação dessas medidas gerou confrontações entre as visões sobre a natureza do GRSM e a territorialidade dos povos indígenas que moram nesta região. Se bem o desenvolvimento sustentável foi pensado para o conjunto da população, o modelo não foi construído desde o local, onde as preocupações e perspectivas sobre o território e a

¹ Trabalho apresentado na 30ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 03 e 06 de agosto de 2016, João Pessoa/PB.

natureza não somente são outras, mas também são expressadas em diferentes linguagens e respondem a outro tipo de direitos (Surrallés e García Hierro 2004, Escobar 2010).

Neste contexto, as organizações representativas da população indígena de San Martín reivindicam seus direitos à propriedade coletiva, ao acesso a suas zonas tradicionais e a manter práticas de cultivo, caça e recolecção, a partir dos quais interpelam as políticas públicas.

O presente trabalho tem como objetivo contribuir à reflexão sobre a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável em territórios indígenas. Para fazê-lo, retomamos o caso do Governo Regional de San Martín, primeiro em culminar e implementar o zoneamento ecológico econômico (ZEE) no Peru, que serviu de exemplo para elaborar a normativa nacional.

A partir da abordagem de governamentalidade de Foucault, o presente artículo analisa a racionalidade do “desenvolvimento sustentável” e os instrumentos e políticas de ordenamento territorial, compreendendo-as como tecnologias de governo que operam como “políticas de verdade”, produzindo novas formas de conhecimento –excluindo outras- e criando novos campos de regulação e intervenção estatal. Além da incorporação da natureza nas dinâmicas do capital e do discurso econômico da gestão eficiente dos recursos, por meio das tecnologias neoliberais do *self* também se constroem aos sujeitos –neste caso, coletivos, os povos indígenas– como responsáveis, cuja qualidade moral se baseia no cumprimento desta racionalidade, o que não implica um processo coerente ou sem tensões internas (Lemke 2000).

Segundo Ulloa (2014), as desigualdades fazem parte intrínseca dos processos de apropriação da natureza –seja em cenários de conservação, monocultivos ou mineração– e desencadeiam ao mesmo tempo outras relações desiguais baseadas na subtração e apropriação –de fato e simbólica– da natureza. Seguindo essa argumentação, retomamos os aportes da teoria pós-colonial (Lander ed. 2000) que explicam a construção da modernidade –caracterizada pelas políticas capitalistas e os discursos de progresso e desenvolvimento– a partir da organização da diferença, naturalizada pela colonialidade do poder e do saber. Assim, entende-se que todos participamos no projeto da

modernidade, mas desde diferentes posições. Neste caso, ao mesmo tempo que se constrói ao outro a partir da diferença colonial –desvalorizando seus conhecimentos, invisibilizando seus territórios e silenciando sua história-, se legitima tanto a visão do território que sustenta o modelo de desenvolvimento sustentável como a capacidade dos técnicos estatais para decidir sobre o melhor futuro da região.

No caso das políticas de ordenamento territorial estudadas em outros países, alguns autores (Acselrad 2002, Ojeda 2014) evidenciam como estas reconfiguram a natureza, constituindo uma “verdade ecológica do mundo” a partir da qual se tornam legíveis e se justificam ações para o desenvolvimento sustentável. Num sentido amplo, as políticas de ordenamento territorial “ordenam e dão ordens” (Acselrad 2002: 55), mobilizando ideias, estruturas institucionais e discursos em base a noção de uma natureza por desenvolver.

No caso analisado, o modelo de desenvolvimento sustentável foi construído a partir de uma representação da região baseada nos saberes técnicos, invisibilizando os territórios indígenas ou condicionando eles para que integrem a lógica da gestão eficiente dos recursos naturais. Este processo involucrou diferentes estratégias que geraram tensões, espaços de resistência e de apropriação a partir dos quais os povos indígenas estão se constituindo como sujeitos de direitos e seus territórios como demandas coletivas.

Para explicar nosso argumento, logo de uma breve apresentação do contexto regional, passaremos analisar as diferentes estratégias de gestão territorial, mostrando as tecnologias de governo que a partir das quais se promove o modelo de desenvolvimento sustentável em San Martin e as tecnologias que produzem aos povos indígenas –e a seus territórios– como sujeitos outros nas políticas públicas regionais. Desde esta mirada, o presente trabalho abordará a elaboração do ZEE e das políticas de ordenamento territorial, a implementação de estratégias de conservação e as demandas de reconhecimento e titulação das comunidades nativas.

II. A região San Martin

No debate sobre a descentralização da gestão pública no Peru, San Martin é para muitos uma região modelo devido à melhoria de indicadores socioeconómicos vinculada às

políticas de Desenvolvimento Alternativo para erradicar os cultivos de folha de coca e a reforma institucional implementada para incorporar um enfoque territorial na gestão do Governo Regional (Villarán et al. 2011, Ballón e Glave 2015). A iniciativa de promover o ordenamento territorial em San Martín foi uma resposta à crescente taxa de desmatamento na região causada, principalmente, pelas mudanças no uso da terra que gerou a alta taxa de migração desde os Andes a partir da década de 1950, promovida pela construção do Rodovia Marginal da Selva, pelo cultivo de folhas de coca e pelas subsequentes políticas de cultivos alternativos, como o café, o cacau e a palma para produção de biocombustível, na década dos anos noventa (Villarán et al. 2011, Acevedo 2013).

Como alternativa a esta proposta agrarista, foi implantado o modelo “San Martín, região verde”. Assim, junto com o Ministério do Ambiente (MINAM) e algumas ONG e agências de cooperação internacional –as mesmas que participaram na execução do modelo de desenvolvimento alternativo-, o GRSM promoveu a região como uma referência para a implementação de estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas vinculadas, como os projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e outros mecanismos de retribuição de serviços ecossistêmicos (Acevedo 2013).

Os novos padrões de ocupação e uso do território a partir da abertura de novas estradas também geraram uma forte pressão sobre os territórios dos povos Kechwa, Awajun e Kanpu Piyapi que habitam a região. Muitas famílias Kechwa viram suas terras invadidas e foram obrigadas a se mudar para os seus territórios de caça e pesca. No caso das comunidades Awajun do Alto Mayo, as mais próximas a rodovia optaram por alugar suas terras e firmaram contratos desfavoráveis com os arrendatários e madeireiros, que muitas vezes utilizam terrenos sobre os quais não têm autorização e, atualmente, se negam a sair das comunidades. Além disso, os interesses pela produção de biocombustíveis estão também suscitando a invasão dos territórios Kechwa e Kanpu Piyapi.

No entanto, estas afetações foram pouco tidas em conta na elaboração de estratégias do Governo Regional para deter a imigração, conservar as cabeceiras das bacias e continuar com a erradicação dos cultivos de folha de coca. Pelo contrário, o GRSM implementou

um conjunto medidas administrativas e legais que afetaram as formas de acesso e uso dos territórios dos povos indígenas. Isto incluiu a aceleração da titulação de prédios rurais individuais, assim como a identificação de Zonas de Conservação e Recuperação de Ecossistemas (ZOCRE) a partir do ZEE e seu registro como propriedade do GRSM.

III. Instrumentos e políticas de ordenamento territorial em San Martin

a) O Zoneamento Ecológico Económico (ZEE)

O ordenamento territorial, segundo o MINAM, é um processo político e técnico administrativo de tomada de decisões concertadas para a ocupação ordenada e o uso sustentável do território, o que inclui o aproveitamento sustentável e a gestão responsável dos recursos naturais, a prevenção dos riscos na localização de assentamentos humanos e atividades económicas, a conservação e reversão do deterioro dos ecossistemas e a preservação do patrimônio cultural, contribuindo a reverter a exclusão e a pobreza (R.S. N° 026-2010-MINAM). Segundo a normatividade vigente, a primeira etapa do processo de ordenamento territorial é o ZEE. Em San Martin, este foi aprovado em 2006 e regulamentado em 2009.

O ZEE é utilizado para determinar as potencialidades e limitações de cada zona identificada no território regional, interpretadas como sua “vocação”, e para identificar alternativas de usos sustentáveis (D.S. N° 087–2004–PCM) de acordo com critérios ambientais, económicos, socioculturais, institucionais e geopolíticos. O ZEE de San Martin inclui catorze estúdios temáticos, dez dos quais se centram nas características biofísicas (entre elas o clima, geologia, geomorfologia, hidrologia e solo) e quatro em aspectos socioeconômicos (potencial turístico, uso atual das terras, socioeconomia, e potencialidades e necessidades socioeconômicas). Isto permitiu ao GRSM produzir uma versão cartográfica da região como “verdade ecológica do território” (Achselrad 2000: 7), a partir da qual se especializou o modelo de desenvolvimento sustentável.

O GRSM concebeu o ZEE como um processo de “construção social do território” (2005: 14) para o qual procurou o apoio e a participação de diversas entidades – entre elas, a cooperação internacional, organizações não governamentais e entidades de pesquisa – e

da população regional. Para isso, em 2002, foi criado um grupo técnico, conformado e dinamizado pelos agentes locais –entidades do Governo Regional, ONG e instituições de pesquisa e acadêmicas– que na maioria dos casos tinham interesses afins e estavam familiarizados com a linguagem especializado.²

A participação de algumas entidades públicas e organismos não governamentais foi legitimada, além de nas suas capacidades técnicas, na sua capacidade financeira e logística para levar a cabo as atividades consideradas necessárias para a elaboração do ZEE. Nestas atividades, a população local participou para validar os resultados finais dos estudos.

Na parte de caracterização, o ZEE indica que na região San Martín predominam quatro frentes:³ urbano, extrativo, agropecuário e de conservação. Segundo o diagnóstico, os três primeiros não apresentam uma visão sustentável, facilitando a perda do capital natural regional e desaproveitando o potencial regional da frente de conservação (GRSM et al. 2005).

As comunidades nativas identificadas são incluídas dentro da chamada “frente de conservação”, junto as Áreas Naturais Protegidas e as terras de proteção. Segundo se indica, esta frente é um “legado da economia territorial indígena” e nele se desenvolvem atividades de “baixo impacto ambiental” (GRSM et al. 2005); mas nenhuma das que se mencionam –ecoturismo, bio-inversão, criação de áreas naturais protegidas e atividades hidroenergéticas– são atividades tradicionais das comunidades.

Por outro lado, na proposta de zoneamento, em base aos catorze estudos mencionados, se estabelecem cinco grandes zonas para categorizar o território regional: produtiva (14.87% do território regional), de recuperação (20.38%), de proteção e conservação ecológica (64.60%), urbana o industrial (0.15%) e de tratamento especial (0%) (GRSM et al. 2005). A diferença das Áreas Naturais Protegidas, que estão categorizadas em conjunto como zonas de proteção e conservação ecológica, sem considerar que contém internamente

² Mais tarde, com a oficialização da Comissão Técnica Regional, a partir da promulgação do regulamento nacional do ZEE em 2004, foram designados dois representantes de organizações indígenas.

³ De acordo com o documento, as frentes econômicas são definidas a partir da combinação de quatro variáveis: tipo de população, atividade econômica, integração do mercado e impacto ambiental.

áreas degradadas, os territórios indígenas são fragmentados entre as outras zonas, conforme ao resultado dos estudos com informação a escala regional.

O documento contém pouca informação referida aos povos indígenas da região e a inclui é contraditória. Por exemplo, na parte referida ao perfil demográfico, se menciona que a população dos três povos indígenas mencionados se estima em 1,500 habitantes. Porém, na seção sobre ocupação do espaço regional, se indica que a população Kechwa, que fica distribuída pela região toda, ascende a 50 mil habitantes. Logo, se reafirma que as “costumes ancestrais” e os “relictos de esta etnia” estão unicamente em sete comunidades da província de Lamas (GRSM et al. 2005).

Este diagnóstico omitiu que para quando o ZEE foi aprovado existiam na região 14 comunidades Kechwas tituladas, nove na província de Lamas, quatro em El Dorado, e uma em San Martin. Além disso, o ZEE não incluiu nenhuma informação sobre as dimensões das comunidades pendentes de reconhecimento e titulação, excluindo-as como fator a ser considerado na tomada de decisões.

Quando o ZEE foi regulamentado para sua aplicação, em 2009, o uso deste instrumento tornou-se obrigatório. A Autoridade Regional Ambiental (ARA) determinou a necessidade de um informe de validez outorgado por ela para emitir atos administrativos relacionados ao uso e ocupação do território. Isto levou a que a representação do território a partir do ZEE –de escala regional– seja legitimado frente as representações e necessidades das populações locais. Assim, por exemplo, a ARA tentou condicionar a emissão de dito informe para aprovação de uma escola numa comunidade nativa ao compromisso dela de não ampliar sua fronteira agrícola, sem considerar os fatores que estavam gerando o desmatamento na zona nem seu direito a educação.

b) A Política Territorial Regional

Em 2012, foi aprovada a Política Territorial Regional (PTR) de San Martin, definida como “o conjunto de diretrizes que estabelecem o marco de referência para o desempenho de atividades e serviços nos eixos social, económico, ambiental e político institucional sobre o território, levando em conta suas potencialidades e a identidade Amazônica, para

atingir o desenvolvimento humano sustentável no departamento” (O.R. N° 015-2012-GRSM/CR, tradução própria). Dois anos depois, o GRSM aprovou os lineamentos da PTR, que dão pautas para que as diferentes secretarias do governo regional procedam com sua aplicação.

Dentro no quadro jurídico, se menciona distintas normas internacionais –o Tratado de Cooperação Amazônica, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e o Convenção sobre Biodiversidade Biológica– que enfatizam a necessidade de alcançar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente a partir do uso racional dos recursos naturais. Nestas, também se menciona a importância da erradicação da pobreza, a participação justa e equitativa dos benefícios derivados do aproveitamento destes recursos e o respeito aos direitos das pessoas. Porém, não se consideram os direitos particulares dos povos indígenas amparados na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

A PTR reitera os princípios do desenvolvimento sustentável postulando duas políticas. A primeira tem como objetivo implementar o ordenamento espacial, jurídico e político institucional em base às potencialidades e limitações do território identificadas no ZEE, e estabelecer políticas específicas para cada uma das cinco zonas identificadas. A promoção do desenvolvimento integral dos povos indígenas é definida como uma política para a zona de tratamento especial, na qual serão implementados instrumentos de planificação (chamados de “Etnozonificación” e “Planes de Vida Comunales”), serão tituladas as terras comunais em base o ZEE e serão outorgados direitos aos povos indígenas, mas não especifica quais. No entanto, como vimos, o ZEE não identifica territórios específicos que correspondam às zonas de tratamento especial.

A segunda política, cujo objetivo é promover a articulação e integração das políticas setoriais, está dividida em quatro eixos: social, económico, ambiental e político-institucional, mas nenhum deles faz referência aos povos indígenas. Nos lineamentos publicados dois anos depois, no eixo político–institucional se assinala como iniciativa de gestão a inserção de práticas interculturais na educação e a participação intercultural da população na gestão territorial da região.

As organizações Kechwa, Awajun e Kanpu Piyapi reconheceram que o ZEE e a PTR representam um avanço em termos do cuidado do meio ambiente e do ordenamento territorial na região. Porém, eles expressaram preocupação porque sua participação efetiva não foi tida em conta, nem seu direito à consulta prévia, apesar que estes instrumentos de gestão seriam aplicados em seus territórios, regulando o uso e o aproveitamento dos recursos naturais. Em outubro de 2013, as organizações fizeram uma petição administrativa à Presidência do Conselho Regional, órgão do legislativo na região, solicitando uma norma de atualização do ZEE e das políticas que derivaram dele, a fim de garantir a participação das comunidades nativas e o direito à consulta prévia nas etapas correspondentes. Contudo, o Conselho Regional não atendeu à solicitação, afirmando que o GRSM não prejudicou os direitos das comunidades nesse processo, já que o ZEE é um estudo técnico-científico que não precisa de submeter-se à consulta prévia.

IV. O sistema regional de conservação e os direitos dos povos indígenas

Paralelamente, desde 2007, como parte da reforma institucional do Governo Regional, foi gestando-se a criação de um ente reitor para a vigilância e fiscalização ambiental. Assim, em dezembro de 2010, a Autoridade Regional Ambiental (ARA) foi incluída no novo Regulamento de Organização e Funções (ROF) do GRSM.

Em 2011, a ARA criou o Sistema Regional de Conservação (SRC) com o apoio do Fundo Nacional para as Áreas Naturais Protegidas pelo Estado e do Serviço Nacional de Áreas Naturais Protegidas (SERNANP). Para implementar o SRC, foram identificados três corredores de conservação que ligam as Áreas Naturais Protegidas com as zonas categorizadas no ZEE como zonas de conservação e recuperação de ecossistemas. Nestes corredores a ARA propôs promover diferentes modalidades de conservação, entre elas: concessões de conservação, áreas de conservação privadas, áreas naturais protegidas, zonas de conservação e recuperação de ecossistemas (ZOCRE) e a titulação de comunidades nativas. Mas, novamente, só foram identificados os territórios das comunidades com título de propriedade, o que facilitou a sobreposição de outras modalidades de conservação sobre os territórios das comunidades ainda não tituladas.

a) As Zonas de Conservação e Recuperação de Ecossistemas (ZOCRE)

No regulamento da aplicação do ZEE (Decreto Regional N° 002-2009-GRSM-PGR), foi estabelecido que as Zonas de Conservação e Recuperação de Ecossistemas consideradas “livres” foram registradas como propriedade do Governo Regional de San Martín, a fim de estabelecer as garantias jurídicas de proteção segundo o estabelecido na Constituição Política do Peru sobre os recursos naturais como patrimônio da Nação e do direito à propriedade em harmonia com o bem comum (Art. 38). Não obstante, a ARA não considerou que a Lei N° 29618 sobre os prédios de domínio do Estado indica que não pode declarar-se como propriedade estatal nenhum “prédio em propriedade, posse ou de uso tradicional das comunidades camponesas e nativas” (tradução própria).

Até junho de 2015, a ARA identificou 57 ZOCRE, das quais 19 foram registradas como propriedade do GRSM e 38 mantidas como propostas. Devido aos conflitos de sobreposição gerados, quando modificou o ROF em 2014, o GRSM corrigiu as funções da ARA, excluindo a possibilidade de registrar os territórios das comunidades nativas e camponesas em favor dele. Apesar disso, os territórios indígenas sem titulação, ainda não identificados, continuaram sendo expropriados pela ARA.

Por sua vez, as organizações indígenas se pronunciaram em distintas ocasiões sobre esta vulneração de direitos. Mas até agora o GRSM não esclarece os mecanismos para reverter os territórios registrados no seu nome a fim de proceder com a titulação das comunidades prejudicadas.

b) Concessões de conservação

Para promover a interconexão dos corredores de conservação, a ARA outorgou parte destas áreas a instituições e organizações sociais sob a forma de concessões por 40 anos. Entre estas encontram-se organismos não governamentais, associações de produtores e organizações indígenas. San Martín é a região do país com maior porcentagem de hectares sob concessões de conservação em relação a sua superfície total (CEPES 2013).

A ARA aproximou-se as comunidades nativas e a suas organizações representativas para lhes oferecer concessões de conservação. Em alguns casos, estas sobrepunham-se aos territórios ocupados por outras comunidades que estavam solicitando a sua titulação. Estas oferendas foram acompanhadas de informação distorcida por parte dos funcionários que enfatizava as dificuldades burocráticas para titular as terras das comunidades nativas.

As concessões outorgaram-se, além, sem cumprir com a legislação sobre a consulta previa aos povos indígenas. No entanto, o GRSM divulgou o incremento das concessões de conservação como um sucesso que está permitindo alcançar as metas de conservação estabelecidas.

c) Áreas Naturais Protegidas (ANP)

A Área de Conservação Regional “Cordillera Escalera” (ACR-CE) é a principal fonte de água para a cidade de Tarapoto e os seus arredores. Em resposta à intenção do governo central de explorar petróleo na zona, a partir da licitação do bloco 103, o GRSM criou a ACR-CE em 2005 e aprovou seu plano de manejo dois anos depois, sem consultar às comunidades Kechwa y Kanpu Piyapi afetadas.

A última versão aprovada do plano de manejo (2007-2011) não identifica as comunidades que utilizam a área nem suas zonas de uso. Também não reconhece no quadro jurídico, nas estratégias delineadas ou no zoneamento os direitos territoriais dos povos indígenas estabelecidos na normativa e jurisprudência nacional e internacional. Pelo contrário, os assentamentos humanos e as atividades antrópicas –onde se incluem tanto a população indígena como a imigrante- são consideradas ameaças para a conservação da área. Acresce que, de acordo ao mesmo documento, nos talheres para sua elaboração só participou uma organização Kechwa, sem recolher informação das outras que já existiam na época.

Tais omissões geraram que as políticas de conservação da área vulnerarem os direitos territoriais das comunidades nativas. Estas foram consideradas pelos funcionários como uma ameaça aos objetivos da ACR, como o demostram as denúncias por desmatamento

contra os comunheiros de Alto Pucalpilo e Ankash Yaku de Achimisa por realizar atividades agrícolas nas parcelas onde trabalharam seus avós décadas atrás.

O processo de elaboração no novo plano de manejo (2015-2020) tentou ser mais inclusivo. Num início, recolheu-se informação das comunidades próximas da área. Logo, perante a constante pressão das organizações indígenas, o Projeto Especial Huallaga Central e Baixo Mayo (PEHCBM), encarregado desde 2009 da administração da área, comprometeu-se a realizar a consulta prévia aos povos afetados. Avançou com as duas primeiras etapas do processo –a identificação da medida e dos povos a consultar-, mas o informe correspondente não foi aprovado pelo Vice-ministério de Interculturalidade devido às observações apresentadas pelo SERNANP sobre a necessidade de obter o consentimento da empresa petrolífera que tem os direitos sobre o bloco 103.

Para identificar as comunidades a ser consultadas, só se visitou as estabelecidas nas zonas adjacentes à ACR. Apesar dos pedidos das organizações indígenas nas reuniões de planificação, o PEHCBM não inclui no processo às comunidades mais afastadas, mas que utilizam zonas dentro da área. Uma das organizações indígenas apresentou uma solicitude escrita pedindo a incorporação de nove comunidades, mas não obtiveram uma resposta formal enquanto o processo encontra-se estagnado.

O zoneamento da ACR identifica algumas zonas de uso especial, categoria que reconhece o uso por parte das comunidades. No entanto, estas não incluem as terras cultivadas ou em pousio de todas as comunidades, como as da comunidade de Ankash Yaku de Achinamisa pelas quais os funcionários do PEHCBM apresentaram uma denúncia por desmatamento, que aparecem como zonas de recuperação.

Outra ANP na região onde existem conflitos com povos indígenas é o Parque Nacional Cordilheira Azul (PNCAZ). Neste caso também existem denúncias a moradores da comunidade nativa Callanayacu. No plano de manejo em vigor (2011-2016), também não consideraram-se várias comunidades que fazem uso da área, as quais não foram convidadas nas oficinas participativos para a elaboração do diagnóstico do plano. Esta omissão foi depois utilizada para fundamentar a inviabilidade da titulação dos territórios indígenas, enquanto segundo a informação do plano, eles não existiam.

d) Mecanismos REDD+

Ao ser um dos primeiros países do sul em formalizar seu interesse por estes mecanismos, o Banco Mundial escolheu o Peru como país piloto para a preparação de estratégias *readiness* e a implementação do programa nacional de REDD+, para o que vai receber um financiamento de mais de US\$350 milhões. Neste contexto e diante as políticas regionais descritas, San Martin foi identificado pelo MINAM como uma das regiões com maiores capacidades para receber o apoio da cooperação internacional (FPP 2011).

Como parte deste processo, se criou em 2009, a Mesa REDD+ San Marin, onde participam diversas instituições da sociedade civil e entidades públicas. Para a elaboração da estratégia regional de REDD+, as organizações indígenas foram consideradas nas etapas de recolha de informação e fortalecimento de capacidades, mas não na elaboração das propostas nem na retroalimentação (Acevedo 2013).

Além disso, em 2014, se criou o Comité Regional de Salvaguardas de San Martin, liderado pela ARA. A norma pela qual foi criado, que declara de interesse regional as medidas de REDD+, assim como a que aprovou o seu regulamento, foram socializadas com as organizações indígenas da região, mas seus aportes não foram incorporados e não consultaram-se as comunidades. Por isso, este espaço não tem legitimidade para a maioria das organizações indígenas, que demandam que primeiro se regularize a titulação dos seus territórios antes de continuar com a implementação de mecanismos de REDD+.

Dentro das salvaguardas sociais, considera-se o respeito ao direitos territoriais dos povos indígenas. No entanto, o nível de avance da titulação comunal é significativamente menor ao do resto de modalidades de conservação mencionadas, dentro das quais existem projetos REDD+ já em andamento: dois em ANP -no PNCAZ e na Floresta de Proteção Alto Mayo- gerenciados por ONG, e em quatro concessões de conservação, implementados por uma empresa privada e uma outra ONG. Também existe um projeto REDD+ numa comunidade Awajun, executado com o apoio de um grupo de ONG, e projetos do MINAM e do GRSM que visam beneficiar as comunidades nativas mediante mecanismos similares. No entanto, estes priorizam as que têm títulos de propriedade,

reproduzindo os padrões de exclusão daquelas comunidades que ainda não têm seus territórios regularizados.

V. Reconhecimento e titulação de comunidades nativas

A pressão das organizações indígenas a nível nacional e internacional colocou sobre a mesa de negociações para tratar a crise climática a obrigação dos Estados de garantir os direitos territoriais destes povos. Por esse motivo, no Peru, os últimos projetos canalizados com a finalidade de alcançar as metas de redução de emissões de carbono estão incluindo rubricas orçamentais para a titulação de prédios rurais.

Contudo, alguns destes foram questionados por dar prioridade à titulação individual. Devido às queixas apresentadas pelas organizações indígenas, estes projetos estão paralisados. Em San Martin, a priorização da titulação individual representa um risco eminente devido às invasões de terras vinculadas ao cultivo de palma para a produção de biocombustíveis.

Por sua vez, as organizações indígenas procuraram dialogar com o Governo Regional a fim de superar os entraves que estão demorando a titulação comunal, como a falta de orçamento e pessoal, a superposição com outras modalidades de conservação e a existência de títulos individuais dentro do seus territórios.

Antes de Nuevo Lamas, comunidade titulada em abril de 2016, em San Martin, não se titulava nenhuma comunidade nativa desde 2001. A necessidade de ser reconhecidas pelo Estado e de regularizar seus territórios tornou-se mais evidente diante dos conflitos que gerou a criação da ACR-CE –e as consecutivas proibições e denúncias contra a população indígena-, assim como pelo pedido de adjudicação da empresa Ecoamerica S.A.C. sobre os territórios de três comunidades Kanpu Piyapi e Kechwa. Isto –entre outros fatores que não podemos desenvolver nesta oportunidade- levou a um incremento exponencial das solicitudes de reconhecimento de comunidades Kechwa. Das 71 reconhecidas pelo Estado desde 1997 –das quais só 15 têm título de propriedade-, 39 foram reconhecidas nos últimos seis anos, apesar das resistências de alguns funcionários públicos que, em

várias oportunidades, indicaram à população que ser comunidade nativa é sinônimo de atraso.

Quando surgiu o conflito com a empresa Ecoamerica S.A.C., a ARA argumentou que estas comunidades não poderiam ser tituladas porque se encontravam superpostas a uma Floresta de Proteção Permanente (BPP por suas siglas em espanhol) e a áreas categorizadas pelo ZEE como zonas de conservação. Por isso, lhes ofereceu uma concessão por 40 anos. Logo de que, em 2011, o Tribunal Constitucional declarara ilegal a anterior decisão a favor da empresa, a ARA registrou a área como uma ZOCRE. Apesar de manifestar que esta medida seria transitória, esta superposição é uma das principais causas da demora na titulação das comunidades nativas.⁴

Além dos problemas pela superposição com ZOCRE e BPP, nos espaços de diálogo com o GRSM, foram abordados também os conflitos por superposição com a ACR-CE, o PNCAZ e as concessões de conservação. Num início, nem a Direção de Titulação nem o PEHCBM assumiam a responsabilidade de dar uma resposta sobre a titulação das comunidades nativas dentro da ACR-CE. O primeiro afirmava que o PEHCBM não dava sua opinião favorável para proceder com a titulação, enquanto este último argumentava que a Direção de Titulação tinha as competências para titular.

Quando apareceram as possibilidades de reforçar o orçamento para a titulação de comunidades nativas, o Ministério de Agricultura solicitou informação aos governos regionais para determinar a quantidade de comunidades que estavam aguardando a sua titulação. Nesse momento, o GRSM indicou que em San Martin só existiam cinco.

A ausência de progressos e o desinteresse do GRSM levaram as organizações indígenas a convocar a uma mobilização em junho de 2015. A pressão exercida, assim como as novas possibilidades de orçamento, motivaram a que o GRSM comece a dar os primeiros passos para a titulação das comunidades nativas. Dez comunidades começaram o processo, quatro dentro da ACR-CE, e elaborou-se um cronograma para a titulação das comunidades pendentes.

⁴ Em 2014, o Ministério de Agricultura aprovou a Resolução Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI, que aclara que a existência de BPP não pode ser um impedimento para a titulação de comunidades nativas.

No entanto, ainda ficam temas que são matéria de discussão. Nuevo Lamas recebeu 98% do seu território sob um contrato de cessão de uso que impõe uma série de condições à comunidade, como a obrigação de solicitar a autorização da chefatura da ACR quando quiserem extrair madeira para seu próprio uso. Além disso, as terras em pousio por mais de seis anos foram classificadas como florestas de proteção, sem a possibilidade de ser utilizadas novamente para o cultivo de alimentos. Por outro lado, a ARA e o PEHCBM continuam negando a titulação das comunidades onde a população mora em lugares afastados da ACR-CE, mas que utilizam zonas dentro da área, desconhecendo as formas de aproveitamento territorial destes povos

V. Reflexões finais

Ao longo deste trabalho, explicamos como o GRSM impulsionou sua visão de desenvolvimento sustentável a partir da construção do território regional como objeto de governo através dos saberes técnicos legitimados no ZEE e da sua institucionalização nas normativas e instrumentos de gestão. Isto justificou o poder de decisão dos atores públicos e privados que dominam esta linguagem, outorgando um papel secundário à participação da população local afetada por estas políticas. Ao mesmo tempo, os territórios indígenas não titulados foram invisibilizados enquanto não foi produzida a informação necessária para a sua representação na linguagem no ZEE.

Estas formas de representação, como “conhecimento político” (Lemcke 2000), produziram territórios que respondem aos fins da racionalidade imperante. No caso descrito, isto significou o adjudicação de direitos superpostos aos territórios indígenas, como as ZOCCRE e as concessões de conservação, e o desconhecimento dos direitos das comunidades nativas, como nas denúncias contra a população Kechwa por cultivar dentro do ACR-CE e do PNCAZ.

Territórios com os quais a população indígena mantém uma relação complexa –que inclui seu aproveitamento para a satisfação de diversas necessidades a partir de conhecimentos e práticas particulares como, por exemplo, a rotação de cultivos e o pousio da terra ou a preparação do corpo mediante restrições alimentares-, são homogeneizados através dos

instrumentos de gestão pública ao definir a sua vocação como “frente de conservação”. Esta transformação implica uma demanda por um tipo de eficiência que substitui as práticas mencionadas por atividades económicas, com o turismo ecológico o a extração de espécies florestais não madeireiras, que supõem técnicas e possibilidades de inversão alheias a esses povos.

De acordo à racionalidade do GRSM, o papel que cumprem os povos indígenas nessas “frentes de conservação” é ambígua, ainda que sempre subordinado aos imperativos da conservação. Essas frentes são consideradas o seu legado, mas suas atividades são vistas como uma ameaça para as ANP. Por outro lado, a titulação das comunidades é incluída como uma modalidade de conservação enquanto elas estejam submetidas às restrições que dita a racionalidade do desenvolvimento sustentável.

É desta forma que são construídos os povos indígenas como objetos das políticas públicas regionais. Enquanto os territórios são valorados pelos serviços ecossistêmicos que brindam, os povos indígenas o são como “guardiões das florestas”, não como sujeitos de direito em si mesmos. Isto é demonstrado no caso do condicionamento da aprovação da escola numa comunidade nativa, nos oferecimentos de concessões de conservação por parte da ARA e nas resistências para titular às comunidades nativas. Mas não implica que o projeto do Estado seja monolítico, como o evidencia a normativa que favorece a titulação das comunidades ou as diferenças entre as posições do Ministério de Agricultura e da ARA.

Por outro lado, foi graças à incidência liderada pelas organizações indígenas a nível internacional, nacional e regional que os projetos que preparam o caminho para a implementação dos mecanismos de REDD+ incluíram orçamento para a titulação de comunidades nativas. Isto não significa que as organizações recusam as propostas de desenvolvimento sustentável, senão uma reelaboração –que inclui também diversas posições- a partir da sua afirmação como sujeitos de direito com autonomia.

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO, Paula

- 2013 *Análisis sobre afectación de Derechos de Pueblos Indígenas en los conflictos vinculados a REDD en la Región San Martín*. Relatório da consultoria para GIZ e AIDSESP.

ACSELRAD, Henri

- 2000 “O zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens socioambientais na Amazônia”. Em: *Novos Cadernos Naea*. V. 3, N. 2 – págs. 5 – 15.
- 2002 “O Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia e o panoptismo Imperfeito”. Em: *Planejamento e Território. Ensaio sobre a desigualdade. Cadernos IPPUR*. Ano XV, No 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, No 1, Jan-Jul 2002. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ. Págs. 53 – 75.

ASHER, Kiran y Diana OJEDA

- 2014 “Producir la naturaleza y hacer el estado: El ordenamiento territorial en las tierras bajas del Pacífico colombiano”. En: *El poder en plural: entre la antropología y la teoría política*. Espinosa Mónica, Alex Betancourt, compiladores. Bogotá: Ediciones Uniandes.

BALLON, Eduardo e Marisa GLAVE

- 2015 *San Martín: Un viaje a la otra orilla*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES)

- 2013 “Conservación y ecoturismo. ¿Protección de los recursos naturales o herramienta para el acaparamiento?” Em: *Boletín Tierra y Derechos*, N° 8, Año 3, Octubre.

ESCOBAR, Arturo

- 2010 *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: PDTG, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales - Unidad de Posgrado UNMSM.

FOREST PEOPLES PROGRAMME (FPP)

- 2011 *La realidad de REDD+ en el Perú: entre el dicho y el hecho. Análisis y alternativas de los pueblos indígenas amazónicos*.

GARCÍA, Pedro e Alexandre SURRALLÉS

- 2004 *Tierra Adentro, Territorio Indígena y Percepción del Entorno*. Copenhague: IWGIA.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN, INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA, GRUPO TÉCNICO DE LA ZEE SAN MARTÍN.

- 2005 *Las potencialidades y limitaciones del departamento de san Martín. Propuesta de zonificación ecológica económica como base para el ordenamiento territorial*. GRSM, IIAP.

LANDER, Edgardo

- 2000 *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

LEFF, Enrique

- 2006 “La ecología política en América Latina. Un campo en construcción”. Em: *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Alimonda Héctor, compilador. Buenos Aires: CLACSO.

LEMKE, Thomas.

- 2000 “Foucault, Governmentality, and Critique”. Palestra presentada em: *Rethinking Marxism Conference*. University of Amherst.

OJEDA, Diana

- 2014 “Descarbonización y despojo: desigualdades socioambientales y las geografías del cambio climático”. Em: *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bárbara Göbel, Manuel Góngora-Mera, Astrid Ulloa (eds.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Grupo Cultura y Ambiente. Berlín: Ibero–Amerikanisches Institut.

ULLOA, Astrid

- 2014 “Escenarios de creación, extracción, apropiación y globalización de las naturalezas: emergencia de desigualdades socioambientales”. Em: *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Barbara Göbel, Manuel Góngora-Mera, Astrid Ulloa (eds.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Grupo Cultura y Ambiente. Berlín: Ibero–Amerikanisches Institut.

VILLARAN, Fernando; et. All.

- 2011 *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín. Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local*. Lima: UNODC.