



OS DIREITOS DOS POUOS INDÍGENAS NO BRASIL: DESAFIOS NO SÉCULO XXI

Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold (Orgs.)

Colaboradores

Adrielle Fernanda Andrade Précoma
Alaim Giovani Fortes Stefanello
Ana Paula Liberato
Ana Paula Rengel Gonçalves
Ana Valéria Araújo
Camila Dias dos Reis
Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Clarissa Bueno Wandscheer
Danilo Andreato
Gabriel Gino Almeida
Ingrid Giachini Althaus

Ivy Sabina Ribeiro de Moraes
João Luiz Dremiski
José Aparecido dos Santos
Kerlay Lizane Arbos
Leandro Ferreira Bernardo
Luciana Xavier Bonin
Marina Von Harbach Ferenczy
Priscila Lini
Priscila Viana Rosa
Raul Cezar Bergold
Theo Marés

diagramação do miolo **LETRA DA LEI**

CEPEDIS

Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

www.direitosocioambiental.org



Al. Pres. Taunay, 130. Batel. Curitiba-PR.
CEP 80.250-210 - Fone: (41) 3223-5302.
contato@arteletra.com.br

S719d

Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI. Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold. – Curitiba : Letra da Lei, 2013.
354 p.

ISBN 978-85-61651-10-7

1. Direitos sociais - Brasil. 2. Povos indígenas - Brasil.
I. Título

CDU 316.349



SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
-----------------------	---

PRIMEIRA PARTE UM ENFOQUE INTRODUTÓRIO

OS POVOS INDÍGENAS E O DIREITO BRASILEIRO

Carlos Marés	13
--------------------	----

SEGUNDA PARTE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

José Aparecido dos Santos	35
---------------------------------	----

A DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E OS DIREITOS HUMANOS, DIREITOS HUMANOS E SOCIOAMBIENTALISMO

Leandro Ferreira Bernardo	59
---------------------------------	----

A CONVENÇÃO N. 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

João Luiz Dremiski e Priscila Lini	75
--	----

A PROTEÇÃO DOS INDÍGENAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Ana Paula Liberato e Ana Paula Rengel Gonçalves	97
---	----

O PROJETO DE UM NOVO ESTATUTO DOS POVOS INDÍGENAS

Alaim Giovani Fortes Stefanello e Luciana Xavier Bonin	115
--	-----

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL	
Ana Valéria Araújo	139

TERCEIRA PARTE

**DIREITOS E POVOS INDÍGENAS:
OS PROBLEMAS ATUALMENTE ENFRENTADOS**

TERRAS INDÍGENAS	
Theo Marés	169

A MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS	
Kerlay Lizane Arbos e Priscila Viana Rosa	195

GESTÃO DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS: DESAFIOS ESTRUTURAIS	
Clarissa Bueno Wandscheer e Ivy Sabina Ribeiro de Moraes	217

CONFLITOS E CONVERGÊNCIAS ENTRE PROPRIEDADE E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS	
Clarissa Bueno Wandscheer e Camila Dias dos Reis	237

TERRAS INDÍGENAS, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO	
Adrielle Fernanda Andrade Précoma, Gabriel Gino Almeida e Raul Cezar Bergold	263

QUARTA PARTE

OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E O PODER JUDICIÁRIO

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DAS TERRAS INDÍGENAS RAPOSA SERRA DO SOL E DAS TERRAS OCUPADAS PELA ETNIA KRENAK	
Ingrid Giachini Althaus, Luciana Bonin e Marina Von Harbach Ferenczy	289

DIREITO À DIVERSIDADE LINGÜÍSTICA E ABANDONO DE PLENÁRIO DO TRIBUNAL DO JÚRI: O CASO VERÓN	
Danilo Andreato	309

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Ana Valéria Araújo²²⁸

INTRODUÇÃO

Embora o Brasil não possua uma estimativa precisa²²⁹ sobre a população indígena em seu território, considerar alguns dados numéricos é fundamental para entender a situação de fato dos índios no país, assim como os desafios e as perspectivas para a consolidação dos seus direitos. Os povos indígenas constituem uma parcela muito pequena, aproximadamente 0,2%²³⁰ da população na-

²²⁸ A autora é advogada especializada em Direito Socioambiental e Coordenadora Executiva da Fundação Fundo Brasil de Direitos Humanos.

²²⁹ Nunca houve um censo indígena. A partir de 1991, o censo nacional realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) passou a introduzir a variante “indígena” na categoria “cor da pele”, sem entretanto agregar à pesquisa qualquer informação que permita uma compreensão qualificada dos dados demográficos obtidos. As contagens existentes baseiam-se em informações e fontes muito heterogêneas. No plano governamental, além do IBGE, a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e o Ministério da Saúde (MS) – em fase de transição da gestão exercida pela FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) são fontes de dados populacionais sobre os índios no Brasil, gerados a partir de informações colhidas por seus agentes que atuam no campo, em âmbito nacional. No plano não-governamental, há também organizações que trabalham com dados populacionais. A autora optou por utilizar apenas as informações disponibilizadas pelo ISA, que faz um monitoramento detalhado de dados sobre a população indígena a partir das informações de uma rede não-uniforme de colaboradores que trabalham junto às comunidades indígenas.

²³⁰ Segundo dados do ISA (2010), a população indígena é de aproximadamente 600 mil índios, sendo cerca de 450 mil indivíduos em terras indígenas e outros 150 mil que vivem em cidades. O MS adota número semelhante e faz referência às 4.774 aldeias cadastradas no sistema da FUNASA em 2010. Já a FUNAI trabalha com percentual similar, mas números totais mais flexíveis, numa escala de 560 mil a 650 mil pessoas. O censo populacional realizado em 2000 pelo IBGE indicou que a parcela da população brasileira que se autodeclarou genericamente como “indígena” teria aumentado muito, alcançando a marca de 734 mil indivíduos. Como se

cional. Conforme Ricardo²³¹, compõem um imenso mosaico cultural distribuído pelo território brasileiro. A população tem aumentado nos últimos anos e há um número crescente de comunidades emergentes que passaram a reivindicar a condição de indígenas, possivelmente em função de contextos mais favoráveis à retomada de suas identidades coletivas, após longa história de violência e discriminação. Apesar disso, há também no país alguns povos ameaçados de extinção.

Hoje há registro de mais de 225²³² povos indígenas em situações diversas de contato com a sociedade à sua volta, além das evidências quanto a índios isolados, que não se sabe ao certo quem são e onde estão. Há povos divididos pela fronteira internacional, de modo que outra parte de suas populações encontra-se em países vizinhos. Os povos indígenas no Brasil falam 180 línguas diferentes, com usos, costumes e tradições próprias. A grande maioria de sua população distribui-se por milhares de aldeias, situadas no interior de mais de 600 terras indígenas²³³ de norte a sul do Brasil. As terras indígenas equivalem a aproximadamente 13% do território nacional, estando sua maior parte localizada na Amazônia.

Como se sabe, os direitos dos povos indígenas foram sendo conquistados ao longo de uma história nem sempre justa ou generosa. Por muito tempo, aos índios sequer foi permitido se fazerem ouvir. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 foi um marco substancial e mudou o curso das coisas, permitindo que o panorama do país fosse pouco a pouco alterado para dar lugar à consolidação dos direitos de seus primeiros habitantes. Desde então, muito se avançou especialmente no reconhecimento formal dos direitos territoriais dos povos indígenas. É verdade, porém, que os avanços também fizeram crescer, pelo menos em algumas regiões do país, o clima de reação e animosidade contra os índios. Isso coloca novas questões para esses povos, que precisam afastar os entraves ora existentes – e os que se pretenda criar – no ordenamento jurídico brasileiro para se verem reconhecidos como sujeitos históricos com pleno controle sobre as suas vidas.

Em razão do crescimento econômico que o país vem experimentando nos últimos anos, onde a agricultura desponta como a grande geradora de divisas, é possível vislumbrar um cenário em que a chamada fronteira agrícola vai encostar em breve nas terras indígenas situadas na Amazônia, criando um ambiente de maior pressão contrá-

trata de um registro genérico, este número tem sido utilizado com cuidado.

²³¹ RICARDO, Beto. Povos Indígenas. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: 2008, p. 226-233.

²³² A FUNAI (2010) refere-se a 225 sociedades indígenas, enquanto o ISA (2010) identifica 234 povos.

²³³ A FUNAI (2010) dá detalhes sobre 611 terras e informa que há outras “presumivelmente ocupadas por índios e que estão por serem pesquisadas”. Enquanto isso, os números do ISA (2010) consideram 672 terras indígenas. Segundo o ISA, praticamente 99% das terras indígenas estão localizadas na Amazônia brasileira, onde vive cerca de 60% dos índios do país. Os outros 40% da população indígena vive no pouco mais que 1% restante de terras, ao longo das regiões Nordeste, Sudeste, Sul e do estado do Mato Grosso do Sul. As terras indígenas fora da Amazônia, em geral, são áreas muito pequenas e maciçamente povoadas, palco de constantes conflitos entre índios e não-índios.

ria à manutenção e controle desses territórios. No dia 08.12.2010, o IBGE divulgou o primeiro mapa nacional do uso da terra no Brasil²³⁴, revelando que a pecuária se expande da região Centro-Oeste em direção ao Norte, concentrando-se principalmente nos estados do Maranhão e Rondônia. O mapa indica que a expansão da agricultura e da pecuária na região Norte já se aproxima dos limites das terras indígenas. Segundo Ricúpero²³⁵, a agricultura brasileira espera crescer mais de 40% nos próximos anos. Estima-se que o país controlará um terço do comércio mundial de carne e metade do de açúcar, consolidando-se ainda como o celeiro do mundo. Não é difícil imaginar que isso vai agravar a pressão sobre as terras indígenas, inclusive sob a alegação de que a agricultura precisa de espaço para se expandir.

Esses cenários colocam para os índios o desafio de criar novas articulações para defesa de seus direitos e interesses junto às instâncias de governo e aos diferentes setores da sociedade. Neste sentido, os índios têm assumido cada vez mais os espaços políticos existentes para a discussão das questões de seu interesse em todo o país. Destaque-se a participação indígena na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)²³⁶, criada pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva como instância amplamente representativa de elaboração da política indigenista nacional a partir de 2006. No âmbito da CNPI, não raro o próprio Presidente Lula compareceu às reuniões para debater diretamente com os índios a solução dos seus problemas nos últimos quatro anos.

Vale dizer também que as organizações indígenas se multiplicaram e passaram a investir na capacitação técnica de seus quadros, atuando em todos os níveis de discussão – do local ao global, passando pelo regional e pelo nacional. Em todos os campos do conhecimento surgem estratégias e despontam profissionais indígenas qualificados para levá-las adiante. Ao longo desses anos, por exemplo, o país testemunhou diversas iniciativas na área de educação, desde as escolas indígenas de Ensino Fundamental bilíngue, os cursos de formação e treinamento de professores indígenas especializados, até a criação de uma universidade indígena no estado do Mato Grosso. Na área do Direito, há hoje pelo menos 35 profissionais, entre bacharéis e advogados indígenas²³⁷, atuando em defesa dos seus próprios direitos e em temas que vão da proteção dos direitos territoriais até a questão do acesso aos recursos genéticos em terras indígenas e aos conhecimentos tradicionais a eles associados.

²³⁴ Em 08.12.2010, a jornalista Clarissa Thomé divulgou, no Jornal O Estado de São Paulo, o mapa feito pelo IBGE, comentando a pressão sobre a Região Norte em razão do avanço das pastagens no país.

²³⁵ RICÚPERO, Rubens. **Medo e Confiança**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 dez. 2010. p. A22 Mundo.

²³⁶A Comissão foi instituída no âmbito do Ministério da Justiça, conforme Decreto de 22 de março de 2006.

²³⁷ Em 1988 não havia um único advogado indígena no país. Hoje, o Observatório dos Direitos Indígenas (ODIN), vinculado ao Centro Indígena de Estudo e Pesquisas (CINEP), organização indígena sediada em Brasília, constitui uma rede articulada de advogados, bacharéis e estudantes de direito indígenas, oferecendo-lhes condições para atuar com eficiência nas diversas regiões do país. A atuação desses profissionais indígenas perante o Poder Judiciário, o Executivo e o Legislativo tem feito a diferença, abrindo espaço para a discussão direta com os agentes responsáveis pela implantação das políticas públicas que dizem respeito aos índios.

Em parceria com setores da sociedade que historicamente os apoiaram, os povos indígenas têm buscado colocar a lei em prática para encontrar, para além do formalismo de nossas instituições e suas normas, as soluções para a implantação de seus direitos e para a garantia da viabilidade de seus projetos de futuro. Os direitos dos povos indígenas sobre os seus territórios e sobre os recursos naturais neles existentes; a necessidade de encontrar formas sustentáveis de gestão de suas terras e riquezas; bem como de buscar alternativas para os casos em que as terras indígenas não comportam minimamente os povos que nelas vivem; aliados à necessidade de proteção da sua integridade cultural e garantia do seu direito à diferença, constituem o rol de temas prioritários para os povos indígenas no Brasil nos dias de hoje. Os desafios dessa pauta ainda são imensos e quase sempre levam a enfrentamentos desproporcionais, colocando os povos indígenas frente a frente com forças políticas representativas de interesses econômicos cada vez mais poderosos. Este artigo trata de alguns desses temas e, nesse contexto, faz uma rápida avaliação das perspectivas para os direitos indígenas nos próximos anos.

1. UM NOVO OLHAR SOBRE AS TERRAS INDÍGENAS

Muitos dos problemas hoje enfrentados pelos povos indígenas no Brasil estão diretamente relacionados às práticas sistemáticas de violação dos seus direitos territoriais. O Estado, desde o início de nossa história, sempre deu com uma mão e retirou com a outra, estabelecendo normas de proteção enquanto, paralelamente, criava exceções a ponto de torná-las letra morta²³⁸. Muitas vezes fez isso de forma premeditada, pois entendia estar legislando para uma situação temporária, que apenas perduraria até que o índio fosse assimilado e integrado à

²³⁸ No período colonial, ao ordenar a ocupação dos índios sobre as suas terras, a Coroa Portuguesa em verdade pretendeu segregar os índios em espaços territoriais mínimos, liberando grandes extensões de suas terras de ocupação tradicional para o processo de colonização. Foram criados os chamados “Aldeamentos”, locais onde comunidades indígenas eram reunidas sob a administração de uma dada ordem religiosa (especialmente os Jesuítas), visando facilitar o trabalho de catequese. Começa nessa época uma prática que vai de alguma forma perdurar durante o Império e também por boa parte da nossa história republicana, cuja tônica estava em confinar os índios em pequenas extensões de terras, não raro limitada ao entorno de suas aldeias, sem qualquer preocupação com as condições necessárias à sua reprodução sociocultural. Todos os demais espaços eram então considerados terras devolutas, permitindo-se com isso a sua titulação para terceiros e dando início ao caos fundiário no qual ainda hoje os índios se veem envolvidos. ARAÚJO, Ana Valéria. Terras Indígenas no Brasil: retrospectiva, avanços e desafios do processo de reconhecimento. In: RICARDO, Fany (org). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza** – o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 26-36.

No período do Império, isso se agravava ainda mais quando a legislação passa a considerar os índios como órfãos, sem qualquer vontade, nomeando para representá-los os chamados “Juízes de órfãos”. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 1998, p. 94. Isso deu margem a todo tipo de abuso de poder, quando foram praticados atos que transferiam a titularidade das terras dos índios para particulares.

sociedade nacional²³⁹. Sendo assim, não se falava em direitos permanentes e nem mesmo havia preocupação em cumprir à risca o que estava escrito. O que se via eram práticas recorrentes de geração de fatos consumados, que desconsideravam a existência dos índios e tinham como objetivo torná-los o mais invisível possível, enquanto segmento social.

Isso explica uma série de conflitos atuais acerca da demarcação das terras indígenas, por exemplo. Hoje, quando vêm à tona, esses conflitos podem até parecer demandas recentes e infladas à luz das disputas que ensejam, mas em verdade representam o ato final de um trágico capítulo dessa história mal redigida. Infelizmente, muitas das pendências ainda hoje existentes no tocante ao reconhecimento dos direitos indígenas decorrem de uma visão distorcida sobre os índios e do papel das terras indígenas no contexto geral do país. Às vezes interessa a alguns fomentar falsas concepções, mantendo os índios no papel de eternos vilões contrários ao desenvolvimento, ou de obstáculos a serem removidos. Esta postura, que não beneficia os índios nem o Brasil, na verdade pretende viabilizar o interesse de grupos que não partilham do entendimento de que o verdadeiro processo civilizatório é aquele que assegura a diversidade socioambiental²⁴⁰.

O momento exige que se lance um novo olhar sobre as terras indígenas, reconhecendo a sua importância para a preservação dos recursos naturais e da biodiversidade, um dos maiores patrimônios de nosso país. Imagens de satélite demonstram que, na Amazônia hoje, as áreas de florestas mais preservadas estão dentro dos limites de unidades de conservação e terras indígenas, o que coloca os índios uma vez mais no centro das atenções²⁴¹.

²³⁹ Até 1988, todos os direitos indígenas eram concebidos como direitos especiais temporários, que vigorariam enquanto os índios vivenciassem a transição para a condição de “cidadãos regulares” plenamente integrados à comunidade nacional. Com o Código Civil Brasileiro de 1916, os índios foram considerados pessoas relativamente incapazes, equiparadas aos menores de 16 a 21 anos, devendo perder a de índio quando devidamente aculturados. Esta concepção se fundava na visão preconceituosa de que os índios seriam seres inferiores, primitivos, carentes de educação e por isso mesmo incapazes de manifestar suas opiniões e determinar suas próprias vidas.

²⁴⁰ O Almanaque Brasil Socioambiental explica que o Brasil “é marcado por uma variedade étnica composta não apenas de gente de origens distintas, mas ainda de milhares de comunidades nativas, também muito diferentes entre si... O país abriga cerca de 225 povos indígenas e inúmeros outros (quilombolas, caboclos, extrativistas etc), que se caracterizam por traços culturais, étnicos ou econômicos peculiares. Em comum, eles vivem na periferia da sociedade nacional. Os povos tradicionais resguardaram até agora territórios próprios e estratégias alternativas de uso da terra e dos recursos naturais. O acesso a esses espaços e saberes foi condicionado por laços de parentesco, compadrio ou vizinhança, por uma história e uma memória partilhadas. Ao longo do tempo, tais grupos não só protegeram os ecossistemas, como podem ter contribuído, por meio de suas práticas, para sua diversidade”. RICARDO, Beto. Op. cit., p. 215.

²⁴¹ O mapa Amazônia Brasileira 2007, produzido pelo ISA, informa que “38% de áreas protegidas na região – 30% habitadas por índios ou comunidades tradicionais e 8% de proteção integral – têm exercido importante função na manutenção da floresta” amazônica. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Amazônia Brasileira 2007**. Mapa elaborado pelo Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Socioambiental. São Paulo: jun. 2007. Tomando por base os dados de 2005, segundo Sá e Ferreira, citado por Ferreira, Venticinque e Almeida, “a proporção de área desmatada dentro das áreas protegidas variou de 1,5 a 4,7%, enquanto a proporção de desmatamento fora delas variou de 29,2% a 48,1% nos três estados. A diferença do desmatamento dentro ou fora das áreas protegidas variou de aproximadamente dez vezes nos estados de Mato Grosso e Rondônia a apro-

Na atualidade, nenhuma estratégia de proteção do meio ambiente e de conservação da biodiversidade pode deixar de considerar a proteção das terras indígenas, em benefício dos próprios índios, mas também do país como um todo. As terras indígenas tornam-se grandes alvos da pressão econômica que pretende a exploração da floresta a qualquer preço. Por outro lado, passamos a compreender que a relação harmoniosa que os povos indígenas mantiveram com o seu ambiente ao longo dos tempos responde pela preservação das florestas e de seus recursos nos dias hoje. Isso tem levado grande parte dos que buscam soluções sustentáveis para o futuro do país a estender os seus esforços às terras indígenas, em promissoras parcerias com os povos que nelas habitam.

1.1. CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS E RESPOSTA A NOVAS DEMANDAS

Com respeito aos índios, as políticas públicas do Estado brasileiro ainda hoje são confusas. Em grande parte, isso é fruto da necessária convivência entre um texto constitucional avançado e algumas leis modernas, com um Estatuto do Índio arcaico, fundado em conceitos superados, que não obstante ditam as regras do dia a dia da aplicação dessas políticas, ou são resgatados sempre que interessa a alguém restringir a participação indígena ou o alcance do devido reconhecimento dos seus direitos. Apesar disso, muitos avanços ocorreram nos últimos anos na questão do reconhecimento territorial indígena²⁴² e outros temas.

A questão territorial, no entanto, ainda exige políticas consistentes que permitam consolidar na prática o que está formalmente reconhecido, criando-se formas sustentáveis para que os povos indígenas exerçam os seus direitos plenos e permanentes. Isso delinea uma vertente de atuação que demanda ações específicas do Estado, no sentido de proporcionar aos índios os mecanismos adequados à gestão territorial de suas terras, principalmente na Amazônia, onde a complexa

ximadamente vinte vezes no estado do Pará. Esses resultados demonstram claramente a importância das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) como uma das ferramentas para conter ou diminuir o processo de desmatamento nos três estados que mais contribuíram com o desmatamento na Amazônia legal e contraria parcialmente a hipótese generalizada de que as áreas protegidas na Amazônia não estão cumprindo sua função principal na conservação e uso racional dos recursos na região, pelo fato de que muitas não estão ainda implementadas e apresentam diferentes graus de vulnerabilidade". FERREIRA, Leandro Valle; VENTICINQUE, Eduardo; ALMEIDA, Samuel. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. *Revista de Estudos Avançados*, v. 19, n. 53. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP), p. 163, jan./abr., 2005.

²⁴² Os dados do ISA identificam as terras indígenas que, do governo do ex-presidente José Sarney ao do presidente Luis Inácio Lula da Silva, foram objeto de algum ato de reconhecimento oficial, culminando no total de 672 terras indígenas que somam 110.386.708 hectares distribuídos pelo território nacional.

mistura de grandes extensões, enormes riquezas naturais, inserção geopolítica delicada e a pressão constante de frentes predatórias abrigadas ou não por projetos de desenvolvimento governamentais torna o tema de natureza obrigatória. Este artigo tratará deste assunto em detalhes ao discorrer sobre a gestão ambiental em terras indígenas.

Por outro lado, a partir do final dos anos 90, surgem novas reivindicações por demarcações de terras nas regiões Centro-Oeste, Sul e Nordeste, e cresce o impacto em termos de potenciais conflitos sociais envolvendo os índios e os atuais ocupantes dessas regiões. Trata-se aqui da situação de povos indígenas que, em razão de processos históricos de opressão e discriminação, além de terem sido expulsos de suas terras tradicionais, viram-se obrigados a esconder a sua própria identidade enquanto índios, como condição mesma para a sua sobrevivência. Em função do advento da Constituição de 1988 e da consolidação do processo de redemocratização do país, vários desses povos puderam resgatar as suas histórias e reassumir as suas identidades, iniciando uma luta pelo reconhecimento da sua condição de povos indígenas com a consequente garantia de seus direitos territoriais²⁴³.

Como a legislação não faz distinção para efeitos das garantias dos direitos indígenas, além do fato de que a Constituição estabelece que esses são imprescritíveis, há aqui uma outra vertente de atuação que se delineia para o Estado hoje, consubstanciada no desafio de lidar com o conjunto de reivindicações de reconhecimento das identidades indígenas e do consequente direito a terras tradicionais. Isso é particularmente delicado dado o grau de ocupação e povoamento das regiões em questão, diferentemente da Amazônia, onde o cobertor fundiário ainda é um pouco mais longo. Nesses casos, os índios enfrentam grave preconceito, consubstanciados em tentativas de simplesmente desqualificar a sua pretensão, para que essa afinal não se traduza na garantia do território e de outros direitos.

A situação, ainda pendente de tratamento específico, alimenta o surgimento de problemas fundiários em distintas regiões do país. Hoje, ao se anunciar uma reivindicação relativa a uma dada terra indígena, a tendência é o imediato acirra-

²⁴³ Esses povos têm sido chamados de “identidades (ou povos) emergentes”, “povos resistentes”, ou “ressurgidos”. E tal situação tampouco se limita aos índios que vivem fora da Amazônia. Segundo Andreello, “os [índios] Baré vieram a se transformar em caboclos e hoje avaliam que vale a pena voltar a ser Baré. Ao longo da década de 80 passaram, assim, a novamente se assumir como índios, em um processo de retomada da identidade indígena articulada à luta pelo reconhecimento das Terras Indígenas situadas no Rio Negro abaixo da cidade de São Gabriel [da Cachoeira, AM] (Meira, 1991). Este é o único caso de uma identidade indígena emergente na região. Trata-se de um caso análogo aos processos de retomada da identidade indígena que vem sendo documentados entre índios do Nordeste do Brasil (Oliveira, 1999). Acredito, porém, que o caso Baré tenha particularidades muito distintas daquilo que vem se passando entre os grupos do Nordeste. Uma situação evoca a outra porque sua principal característica é a mesma, isto é, trata-se, nos dois casos, de grupos que retomaram suas identidades à medida que reivindicavam terras. Mas esse fenômeno tem dado margem, no Nordeste, ao ressurgimento de vários grupos, ao passo que no Rio Negro diz respeito apenas aos Baré”. ANDREELLO, Geraldo. **Cidade do índio: transformações e cotidiano em Iauaretê**. São Paulo: Editora UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NUTI, 2006, p. 123-124.

mento dos conflitos locais, colocando desde logo, para os órgãos governamentais encarregados, a tarefa de considerar a extensão das terras que podem ser reivindicadas, o número de famílias a serem possivelmente reassentadas e o que precisa ser feito para garantir que a solução do problema seja alcançada de forma pacífica.

1.1.1. REVISÃO DE TERRAS INDÍGENAS JÁ DEMARCADAS

Vale aqui uma reflexão sobre a solicitação de revisão de demarcações feitas anteriormente, as quais, aparentemente consolidadas, são questionadas pelos índios. Há hoje no órgão indigenista inúmeros pedidos de revisão de terras indígenas, sendo que alguns deles implicam necessariamente ampliação da extensão territorial.

O caso mais emblemático dessa situação é o dos índios Guarani no Mato Grosso do Sul, que tiveram suas terras demarcadas em diminutas porções na primeira metade do século XX, deixando de fora a maior parte dos seus territórios tradicionais. Isso os levou a viver em condições degradantes, exigindo que várias aldeias se submetessem a um regime de confinamento em terras que não asseguram sequer o espaço necessário para o plantio de roças. Com isso, os índios tiveram que buscar trabalho fora do território, o que resultou em inúmeros casos de trabalho em condições análogas à escravidão nas usinas de cana-de-açúcar daquele Estado, objeto inclusive de apuração por parte do Ministério Público Federal. As consequências desse processo se traduziram em desagregação cultural e falta de perspectivas para uma vida digna, gerando problemas como alcoolismo e uma alta taxa de suicídios principalmente entre os jovens Guarani da região, objeto de denúncia da imprensa dentro e fora do Brasil.

Para o Ministro da Justiça Luiz Paulo Barreto, o caso Guarani é a principal pendência da política de demarcação de terras indígenas no país²⁴⁴. Segundo ele, como os índios “estão espremidos em pequenas faixas de terra entre fazendas, em áreas de difícil desenvolvimento de produção”, será necessário que o governo adote uma solução diferenciada para o problema. Na visão do Ministro, a solução passa por “um programa de aquisição de terras; ou seja, formação de reserva indígena não necessariamente à base de demarcação de um território nacional”. Isso quer dizer que o governo admite não aplicar o artigo 231 da Constituição Federal, que determina o

²⁴⁴ Em entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo, em 03 de outubro de 2010, o Ministro Luiz Paulo Barreto fala da necessidade de mudanças na política indigenista do país, destacando que chegou a hora de “pôr fim à era do paternalismo e da tutela”. Dentre outras coisas, o Ministro destaca a importância de solucionar a questão territorial dos Guarani do Mato Grosso do Sul, que tem sido objeto de atenção especial do governo. O Ministro fala da possibilidade de se buscar uma alternativa para o caso fora dos parâmetros do Capítulo do Índio da Constituição de 1988, dizendo que “seria importante aprovar uma emenda constitucional (PEC n.º 3/04), que tramita no Congresso, para resolver legalmente a situação”. Segundo o Ministro, a emenda, que permitirá a concessão de indenização integral pela terra e não só pelas benfeitorias nela realizadas, “já foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça do Senado e está pronta para ser votada no plenário, com apoio do governo e dos setores envolvidos na questão”.

reconhecimento de terras tradicionais por meio de um procedimento demarcatório que tem como consequência a anulação dos eventuais títulos de propriedade incidentes sobre a terra em questão, com a indenização apenas de eventuais benfeitorias. O Ministro apresenta a solução como “uma saída justa” para o caso, que envolve uma ocupação territorial que data de até 80 anos, com fazendeiros que apresentam títulos de propriedade recebidos do próprio Estado e colonos que dizem só saírem mortos das terras em que estão. Nas palavras do Ministro, há que haver “um processo de paz”.

Apesar da sedução que a proposta do governo faz recair sobre o caso dos índios Guarani, que poderiam obter uma solução aparentemente mais rápida para um problema que se arrasta há anos, deve-se avaliar com cuidado as consequências da adoção de um programa de aquisição de terras indígenas. Aplicar essa medida como regra geral pode revogar na prática o direito dos índios terem reconhecidos os seus territórios tradicionais sem que o Estado seja obrigado a pagar por eles. Uma vez estabelecido o precedente, tornar-se-á difícil, senão impossível, evitar que a compra de terras seja o meio exigido para a solução de todo e qualquer impasse envolvendo a demarcação de terras indígenas no futuro. O precedente também é grave porque pode abrir uma janela de oportunidades para que os que se sentiram prejudicados por demarcações realizadas nos moldes constitucionais reclamem na Justiça idêntico tratamento, com o consequente pagamento das indenizações correspondentes.

Acreditar em uma solução de mercado para a questão das terras indígenas pode revelar um grau de esperança maior do que a realidade autoriza. Se uma operação de desapropriação de terras por parte do Estado fosse simples, o problema dos Sem Terra no Brasil já deveria estar, há muito, equacionado. Em um país em que a propriedade privada é elevada a um grau de direito praticamente “divino”, onde os preços das terras estão elevadíssimos e a reforma agrária só consegue se realizar na Amazônia em face do estoque abundante de terras públicas, a via da aquisição de terras para os índios pode se revelar uma medida de eficácia duvidosa.

1.2. INTERESSE NACIONAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Constituição de 1988 define as terras indígenas, mesclando elementos culturais, ambientais e fundiários que devem ser considerados necessária e simultaneamente, a fim de garantir a efetiva proteção dos povos indígenas. Os direitos territoriais indígenas são originários e imprescritíveis, podendo ser reclamados a qualquer tempo. Além disso, independem de reconhecimento formal – sempre que um povo indígena ocupar tradicionalmente determinada área, a União está obrigada a promover o seu reconhecimento, declarando o caráter indígena da terra em questão e realizando a demarcação física de seus limites. Surge desta obrigação um procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas,

previsto em decreto presidencial, que simplesmente traduz para a burocracia estatal o conceito constitucional aplicado no caso concreto.

Como se sabe, o direito à terra está na essência dos direitos dos povos indígenas – da sua garantia dependem todos os demais direitos e a própria continuidade e reprodução cultural desses povos. Por isso mesmo é que é em torno da aplicação deste direito que ocorrem os maiores conflitos e onde se opera uma fábrica de preconceitos que procuram deslegitimá-lo e desqualificá-lo. Sob o mote “há muita terra para pouco índio”, interesses contrariados com a demarcação das terras indígenas no país procuram apresentar os índios como privilegiados em relação aos demais setores da sociedade brasileira. Na verdade, o mote não tem qualquer amparo em fatos concretos, mas se traduz em imensa pressão sobre o governo para que não demarque, ou demarque em menor extensão, as terras às quais determinado povo tem direito. Não bastasse, muitas dessas terras enfrentam problemas de invasão por madeireiros, garimpeiros e fazendeiros, não conseguindo o Estado adotar as providências necessárias para garantir a plena posse dos índios sobre os seus territórios²⁴⁵.

Como as terras indígenas são alvos de cobiça para a exploração de recursos naturais, tais como madeira e minérios, além da utilização dos recursos hídricos nelas existentes para a construção de hidrelétricas, a Constituição fixou regras para impedir que essa exploração ignore a necessidade de garantir os modos de vida dos povos que ali vivem, como historicamente sempre se fez em nosso país. Decorre daí a necessidade de que leis específicas regulem a exploração por terceiros de tais recursos, além da obrigatoriedade de obtenção de autorização por parte do Congresso Nacional nos casos de mineração e hidrelétricas.

Os índios têm direito ao usufruto exclusivo sobre os recursos naturais existentes em suas terras. Este direito opera de acordo com os usos, costumes e tradições dos próprios índios, regulado pelas disposições gerais da legislação brasileira sem que se esqueça da necessidade de respeitar as diferenças culturais existentes. Isto quer dizer que o direito indígena nem pode ser minimizado pelo conteúdo de uma norma que, aplicável em outro contexto, afastaria por completo o controle dos índios sobre os seus territórios, nem tão pouco pode se pautar pela visão do absoluto, ou de que “para os índios tudo é possível”. É preciso dizer que este último argumento também tem sido falsamente utilizado para gerar uma impressão deturpada de que os índios têm privilégios, colocando-os no centro de uma disputa política que visa, na maior parte das vezes, liberar as suas terras para uma

²⁴⁵ Em 30.11.2010, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu o direito do povo Xavante à Terra Indígena Marãiwatsédé, Mato Grosso, garantindo-lhe o direito de voltar a ocupá-la. Apesar da demarcação da referida terra ter sido homologada em 1998, os Xavantes foram impedidos de voltar ao seu território em razão da presença ilegal de criadores de gado e produtores de grãos, que ocupam cerca de 80% da sua extensão. Desde a decisão, os fazendeiros da região organizam represálias armadas contra os índios. O que se anuncia é um conflito bastante grave, que vai exigir uma atuação firme do Estado, a quem compete estruturar um plano de reocupação da terra indígena.

exploração econômica indiscriminada, que beneficia a poucos e não necessariamente interessa à nação.

No julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, isso ficou bem marcado, quando plantadores de arroz que haviam se instalado indevidamente na terra indígena procuraram revestir o seu interesse particular com o manto do interesse nacional, ao mesmo tempo em que veiculavam a idéia de que o direito dos índios se constituía em obstáculo ao desenvolvimento do país. O debate, que teve ampla repercussão, gerou uma intensa discussão sobre o alcance dos direitos indígenas em face do interesse nacional. Ao final, o Supremo reconheceu o direito dos índios sobre a terra Raposa Serra do Sol, afastando a pretensão dos arroteiros de nela permanecerem. Paralelamente, porém, definiu uma série de condições que poderão nortear outras demarcações de terras indígenas no país de agora em diante, principalmente no que diz respeito à definição do interesse nacional.

O parágrafo 6º do artigo 231 da Constituição determina que a proteção integral das terras indígenas poderá ser excepcionada em caso de “relevante interesse público da União”, a ser definido por meio de lei complementar, até hoje inexistente. Entre as condições fixadas pelo STF no caso da Raposa Serra do Sol está a de que “o usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União...”.

As condições estabelecidas pelo STF preocupam. O então Procurador-Geral da República, Antônio Fernando Souza, ao se pronunciar sobre o julgamento do caso, observou que o STF ultrapassou os limites de sua atividade normativa impostos pelos princípios do Estado Democrático de Direito e da separação de Poder. Em outras palavras, passou a regular o conceito de interesse público da União que caberia exclusivamente ao Congresso fazer, inclusive pela via da Lei Complementar que exige maioria absoluta para aprovação. Para o Procurador, só o Congresso poderia definir a condição acima destacada e todas as demais estabelecidas pelo STF, anunciadas pelo seu então presidente Ministro Gilmar Ferreira Mendes sob a denominação de “estatuto da demarcação de terras indígenas”, como se isso fosse uma decorrência natural das atribuições do órgão.

O julgamento da Raposa Serra do Sol foi extremamente importante porque colocou fim a uma disputa de anos e reconheceu aos índios a prevalência dos seus direitos sobre interesses individuais e privados. Por outro lado, ao estabelecer condições cuja regulamentação seria da competência exclusiva do Poder Legislativo, o STF retira da sociedade o poder de decidir sobre temas de extrema relevância e de seu total interesse. É por meio dos representantes eleitos, de acordo com o parágrafo único do Artigo 1º da Constituição Federal, que o povo delega o exercício do Poder. Como a sociedade não elege os Ministros do STF – e não se

discute aqui se deve ou não vir a fazê-lo —, é salutar para o equilíbrio democrático do país que estes não devam legislar.

A Constituição reconheceu aos índios os direitos sobre suas terras tradicionais, que ao STF compete fazer valer. Quanto ao relevante interesse público da União, só ao Congresso Nacional cabe então dizer em que condições deverá excepcionar a proteção desses direitos. Infelizmente, apesar dos vários projetos de lei apresentados, o Congresso não conseguiu até hoje regulamentar o assunto, sobre o qual pairam agora as controvérsias em relação à decisão do STF.

1.3. A FAIXA DE FRONTEIRA E A RELAÇÃO COM AS FORÇAS ARMADAS

Em relação às terras indígenas, há ainda a questão do reconhecimento dos direitos territoriais dos povos que tradicionalmente vivem nas regiões situadas na faixa de fronteira²⁴⁶. Durante muito tempo se argumentou que o reconhecimento de extensas terras indígenas na faixa de fronteira inviabilizaria uma efetiva atuação das Forças Armadas na vigilância do território brasileiro. O receio era de que isso se materializasse principalmente na restrição da instalação de unidades militares dentro dessas terras.

Considerando-se que tanto a defesa das fronteiras internacionais como o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas têm status constitucional e que, portanto, a garantia de um não significa a negação do outro, em verdade o que se percebe é que o problema reside em outro fato: o setor militar no Brasil tem dificuldade de conceber os povos indígenas como sujeitos políticos com os quais deveria estabelecer relações de diálogo. Na maioria das vezes, as unidades militares estão instaladas próximas das aldeias, o que acarreta uma inevitável interferência na vida comunitária. Não obstante, não há diálogo no processo de instalação das bases militares em territórios indígenas, assim como não se discutem os efeitos da presença de soldados no cotidiano das comunidades indígenas. Na prática, em muitos casos, isso tem gerado muitos problemas.

Os povos indígenas têm tentado criar canais de diálogo direto com as Forças Armadas, mais especificamente com o Exército, sem muito sucesso. A construção de um código de conduta que regulamente a presença dos militares em terras indígenas tem sido objeto de discussão e pode servir como instrumento da mudança de comportamento. Infelizmente, ainda hoje a posição institucional dessas instituições reflete o propósito de refutar padrões mais abertos de diálogos,

²⁴⁶ Conforme o artigo 1º da Lei 6.634, de 02/05/79, “é considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinqüenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.”

que são essenciais para um processo eficaz. Parece que há enorme dificuldade para aceitar a diferença, além da necessidade de insistir em uma visão de Estado onipotente, que colocam para os índios um desafio de proporções imensas.

2. GESTÃO AMBIENTAL DAS TERRAS INDÍGENAS

A Constituição de 88 garantiu aos índios direitos originários sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, com usufruto exclusivo dos recursos naturais nelas existentes. Com o avanço da demarcação das terras indígenas, em especial na Amazônia, onde representam cerca de 20% do território, tornou-se indispensável o debate sobre a gestão dos recursos naturais nelas existentes.

Em primeiro lugar, a gestão ambiental das terras indígenas é condição indispensável para que os povos que nelas habitam tenham assegurado o espaço necessário para a realização das suas atividades produtivas, bem como para a preservação dos recursos naturais que garantirão a sua reprodução física e cultural na forma do artigo 231 do texto constitucional. Ou seja, se por exemplo não houver rios de água limpa e peixe farto, além de áreas disponíveis para o plantio da mandioca, que constitui a base da alimentação tradicional de inúmeras comunidades, as condições de reprodução sociocultural dos povos indígenas no Brasil estarão comprometidas. Um futuro à base de cestas básicas contendo macarrão, charque e enlatados pode assegurar a sobrevivência física, nunca a sobrevivência cultural dos povos indígenas. Além disso, a gestão ambiental das terras indígenas é fundamental para que os índios possam utilizar seus recursos naturais de forma sustentável e economicamente responsável. A história da destruição do meio ambiente no Brasil se confunde com a crônica da expulsão dos índios cujas terras tradicionais se situavam na Mata Atlântica e que receberam o primeiro choque do contato com o colonizador português. Para os povos indígenas no Sul, Sudeste e Nordeste não sobrou apenas terras diminutas, mas terras em sua imensa maioria devastadas.

No caso da Amazônia, em que pesem as invasões e os problemas de exploração indevida de recursos naturais, a verdade é que as terras indígenas ainda são ricas em madeira e em recursos da biodiversidade. Isso demanda que o governo ofereça aos índios a adequada capacitação técnica para o manejo desses recursos, que garantirão o futuro desses povos e a integridade ambiental de áreas fundamentais ao equilíbrio climático do Brasil e do mundo.

Aqui é preciso ressaltar que o problema do aquecimento global, responsável pelo fenômeno das mudanças climáticas, decorre do aumento da concentração dos chamados gases de efeito estufa na atmosfera²⁴⁷. Entre as razões apon-

²⁴⁷ Paciornik e Machado Filho ensinam que “existem naturalmente na atmosfera gases conhecidos como ‘gases

tadas para esse aumento de concentração está, além da queima de combustíveis fósseis, o desmatamento e as queimadas utilizadas na conversão do uso do solo para agricultura, principalmente na região amazônica, que respondem por aproximadamente 70% das emissões brasileiras desses gases. Assim, a preservação das florestas existentes nas terras indígenas assume um papel primordial também nos esforços de combate ao aumento dessas emissões²⁴⁸. Como o governo brasileiro, por meio do Decreto 7.390 de 2010²⁴⁹, assumiu o compromisso de cortar 36,1% do total de suas emissões até o ano de 2020, o que, de acordo com o editorial do jornal Folha de São Paulo de 15.12.2010, significa limitar a emissão total em aproximadamente 2.068 bilhões de toneladas de CO₂, manter as florestas existentes nas terras indígenas preservadas ajudará o Brasil a cumprir com a sua meta.

Embora a preservação da floresta e dos recursos naturais em terras indígenas seja de todo relevante, o governo até hoje não conseguiu elaborar um programa de gestão dessas áreas, que, diga-se de passagem, precisa ser planejado com a participação dos próprios índios. Há no país uma série de iniciativas em curso que podem servir de modelo para o desenvolvimento de um programa de gestão ambiental em larga escala. São projetos de comunidades indígenas em parceria com organizações da sociedade civil e universidades em diversas regiões, que têm o caráter de iniciativas-piloto, as quais, com o apoio governamental, poderão ser multiplicadas para o conjunto das terras indígenas da Amazônia e de todo o país.

Sem isso, os índios dificilmente conseguirão fugir do ciclo vicioso que lhes cerca, onde são permanentemente acusados de ocuparem terras que não contribuem para o desenvolvimento do país. Infelizmente, esse argumento só tende a se reforçar nos próximos anos, com o avanço da fronteira agrícola em direção à Amazônia.

de efeito estufa³. O vapor d'água, dióxido de carbono (CO₂), o ozônio (O₃), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O) retém a energia da mesma forma que os vidros de um carro fechado ou uma estufa. Esse efeito estufa natural tem mantido a atmosfera na terra por volta de 30°C mais quente do que ela seria na ausência dele, possibilitando a existência de vida no planeta. Contudo, as atividades do homem (antrópicas) estão acentuando as concentrações desses gases na atmosfera, ampliando, assim, a capacidade que possuem de absorver energia devido ao acúmulo de radiação". PACIORNIK, Newton; MACHADO FILHO, Haroldo. Política e Instrumentos Legais Internacionais da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. In: MOREIRA, Adriana G.; SCHWARTZMAN, Stephan (editores). **As Mudanças Climáticas Globais e os Ecossistemas Brasileiros**. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; The Woods Hole Research Center; Environmental Defense, 2000, p. 13.

²⁴⁸ Para Fearnside, o Brasil é o único país que "tem um estoque enorme de carbono alocado na floresta que não está em risco de ser lançado na atmosfera a curto prazo, mas pode-se esperar que seja liberado em períodos longos". A floresta é um grande depósito de carbono que é liberado quando ocorre o desmatamento. Na opinião do pesquisador, a grande contribuição do Brasil para a solução do problema das mudanças climáticas está na manutenção dos estoques de carbono armazenados na floresta. FEARNSIDE, Philip M. O Potencial do Setor Florestal Brasileiro para a Mitigação do Efeito Estufa sob o "Mecanismo de Desenvolvimento Limpo" do Protocolo de Kyoto. In: MOREIRA, Adriana G.; SCHWARTZMAN, Stephan (editores). **As Mudanças Climáticas Globais e os Ecossistemas Brasileiros**. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; The Woods Hole Research Center; Environmental Defense. 2000, p. 59.

²⁴⁹ O Decreto 7.390/2010 regulamentou a Lei 12.187 de 2009, que estabelece a Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC).

2.1. SERVIÇOS AMBIENTAIS, VALOR ECONÔMICO E SUSTENTABILIDADE

Nos dias de hoje, a discussão da proteção do meio ambiente está ligada ao debate sobre os serviços ambientais; ou seja, aqueles que a natureza presta aos seres humanos, como regulação do clima, controle do fluxo de água, proteção do solo, controle de pragas e doenças na agricultura etc. Esses serviços têm valor e demonstram que a proteção do meio ambiente não é obstáculo ao desenvolvimento econômico, antes pelo contrário, é condição para a sua existência. Atribuir valor à conservação da fauna e da flora é tão importante quanto o uso econômico que se pode fazer da natureza. A questão é saber que valor é esse, quem deve receber e quem deve pagar pela prestação dos serviços ambientais.

Se é de certa maneira fácil reconhecer a existência dos serviços ambientais, é na resposta às questões acima mencionadas que o consenso acaba. Atribuir valor econômico aos serviços da natureza pode significar torná-los mercadorias. Isso poderia levar à conclusão precipitada de que aquilo que não pode ser valorado economicamente, não precisaria ser protegido, reduzindo-se tudo a uma equação do tipo *diga-me para que serves, que eu te direi quanto vales*. Por outro lado, não falta quem discuta que o pagamento dessa conta encarecia por demais as atividades econômicas e acabaria por gerar uma reação contrária da própria sociedade, que, em última instância, deverá arcar com os custos.

Embora ainda incipiente, esse debate interessa bastante aos índios por ser uma possível via de acesso aos recursos financeiros necessários à gestão ambiental de suas terras. Um dos mecanismos financeiros hoje em debate é o do chamado REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação), que remuneraria comunidades indígenas e tradicionais que protegessem as suas florestas, evitando o desmatamento e a consequente emissão de gases do efeito estufa. A ideia é que a remuneração provenha de países ou empresas que tenham obrigação de reduzir as suas emissões, as quais seriam compensadas com o pagamento àqueles que mantêm a sua floresta em pé.

Há controvérsias sobre a validade do mecanismo. Se ele pode se constituir em excelente incentivo financeiro para que os povos indígenas preservem os seus recursos ambientais, em relação ao problema da mudança climática, alega-se que ele pode resultar em um jogo de soma zero. A analogia que se usa neste caso é a de que o REDD funcionaria como alguém que, precisando perder peso, paga outro para fazer o regime em seu lugar. Se é verdade que é preciso reduzir as emissões, o REDD no máximo poderia evitar que elas cresçam. Entre as propostas, há os que defendem que o REDD seja implementado sem o benefício da compensação para aqueles que precisam reduzir suas emissões, ou que essa compensação seja limitada por um teto.

Na última Conferência sobre Clima ocorrida em Cancún, México, o debate sobre REDD foi um dos poucos que avançou. Ângelo e Leite²⁵⁰ comentam os resultados da reunião internacional, relatando a oposição feita pelo governo boliviano, que vê no mecanismo uma forma de mercantilizar os recursos naturais. Para Smeraldi, o que caracteriza o mercado de carbono é o fato deste não ter como objeto um bem físico a ser recebido e distribuído no mercado, e sim um compromisso de não fazer alguma coisa, ou seja, emitir gases estufa, em determinado volume e por um período específico, por meio de um instrumento contratual validado e verificado. Trata-se, portanto, de um mercado para mercadorias fictícias, na definição de Polanyi, ao referir-se ao mercado do trabalho, da terra e da própria moeda, commodities virtuais que embasam contratos aos quais é reconhecido valor de mercado.²⁵¹

Vale dizer que o mecanismo de REDD também enseja uma disputa jurídica sobre a titularidade do carbono estocado nas terras indígenas. A quem pertence esse carbono? Aos índios? À União, quem tem o domínio sobre as terras indígenas nos termos da Constituição Federal? A verdade é que, por se constituir em uma nova categoria de bem imaterial, o carbono não tem a sua titularidade definida em lei. Por conta disso, e em razão do possível afluxo de dinheiro que poderá ser destinado aos países detentores de florestas tropicais, instalou-se a chamada “guerra do carbono”, que em última instância visa definir quem é o titular do direito sobre esse bem²⁵².

O mecanismo de REDD ainda não está plenamente incorporado à Convenção do Clima e, portanto, não há regras ou formatos oficiais estabelecidos, apenas circulação de créditos em um chamado “mercado voluntário”. Não obstante, é importante considerar que já há iniciativas em várias partes do mundo que pretendem garantir a redução do desmatamento com recursos obtidos nesse mercado. A esse respeito, Valle salienta que o mecanismo de REDD:

(...) já é uma realidade que vem gerando projetos, contratos e, em ainda alguns poucos casos, pagamentos pelo desmatamento evitado. Para terras indígenas, onde a ameaça do desmatamento é evidente por conta da expansão de áreas desmatadas em seu entorno, esse pode ser um mercado importante, que pode auxiliar financeiramente à fiscalização e proteção das terras indígenas e dos recursos naturais que são de suma importância para os povos indígenas.²⁵³

²⁵⁰ ÂNGELO, Claudio; LEITE, Marcelo. **Países criam fundo bilionário do clima**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 dez. 2010. p. A23 mundo.

²⁵¹ SMERALDI, Roberto. **O Novo Manual de Negócios Sustentáveis**. São Paulo: Publifolha, 2009, p. 113.

²⁵² VALLE, Raul Silva Telles do (org). **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico**. São Paulo: Instituto Socioambiental; Washington, EUA: Forest Trends, 2010.

²⁵³ *Ibid.*, p. 81.

Como se viu, a discussão do pagamento por serviços ambientais é relevante para o tema da gestão ambiental das terras indígenas no país – o mecanismo de REDD é um exemplo. Interessa, pois, aos índios participar desse debate, até porque os povos indígenas deverão ser sujeitos da relação estabelecida em qualquer projeto dessa natureza que porventura venha a ser implantado em suas terras.

Finalmente, vale salientar que a gestão ambiental é fundamental e poderá contribuir para evitar o esgotamento de recursos naturais das terras indígenas. Dentre outros fatores, é esse esgotamento que já levou algumas comunidades indígenas a solicitarem a revisão da demarcação de suas terras comentada anteriormente neste artigo. Em regiões como o Sul, onde as terras indígenas são muito pequenas e o processo de ocupação territorial está consolidado, o tema enseja conflitos, projetando a necessidade de que os próprios povos indígenas, para além da correção de situações injustas, viabilizem a implementação de modos de uso dos seus territórios em bases sustentáveis e ambientalmente equilibradas, sob pena de não conseguirem alcançar na prática qualquer outra solução que lhes permita implementar os seus projetos de futuro.

No curto prazo, isso é relevante especialmente para as terras indígenas localizadas no Sul, Sudeste e Nordeste, estranguladas em regiões altamente povoadas, nas quais a alternativa da revisão da demarcação não é de fácil implementação. Mas é possível imaginar que, a médio e longo prazos, isso possa se tornar uma preocupação até mesmo para as terras indígenas na Amazônia, onde a sustentabilidade precisa ser pensada desde já, evitando assim que a estratégia drástica do pedido de revisão se afigure como a via a ser buscada no futuro.

3. REVISÃO DO ESTATUTO DO ÍNDIO E REGULAMENTAÇÃO DE TEMAS ESPECÍFICOS

Decorridos mais de vinte anos desde a promulgação da Constituição Federal, permanece o desafio de se aprovar no Brasil uma lei que supere definitivamente a perspectiva integracionista ainda hoje vigente no Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) e que passe a regulamentar os direitos indígenas em absoluta conformidade com o texto constitucional. Em 1991 foram apresentados ao Congresso Nacional três projetos de lei²⁵⁴ para substituir o Estatuto do Índio, os quais foram reunidos em um texto substitutivo aprovado por uma Comissão Especial criada pela Câmara dos Deputados em 1994. No entanto, desde 1995, a análise do mencionado pro-

²⁵⁴ Um dos projetos de lei decorreu de iniciativa do Poder Executivo, o outro foi elaborado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e o terceiro, pelo então Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), que posteriormente veio compor o Instituto Socioambiental (ISA).

jeto substitutivo está bloqueada na Câmara dos Deputados e nenhum esforço foi suficiente para garantir aprovação de uma nova lei²⁵⁵. Por ser um texto com várias abordagens, a aprovação de um novo Estatuto parece ainda muito difícil, pois o projeto de lei acaba por atrair resistências dos mais diferentes campos.

Nas discussões sobre a reformulação do Estatuto do Índio, merece breve consideração o tema da capacidade civil dos índios e as consequências da alteração do atual sistema tutelar. As propostas de substituição do instituto da tutela sempre foram combatidas sob o argumento de que a Funai, criada justamente para fazer o papel de tutor, ficaria condenada ao desaparecimento com o fim do instituto, deixando os índios desprotegidos²⁵⁶.

Uma nova forma de proteção precisa ser esboçada, pautando-se pela necessidade de convivência harmônica de universos culturais diferentes. Isso pressupõe normas de direito capazes de garantir os direitos dos povos indígenas e sua autonomia na gestão de seus modos próprios de vida, impedindo a exploração e violação de tais direitos seja por particulares ou pelo próprio Estado. Infelizmente, o debate se polariza nas palavras dos que dizem não mais se justificar qualquer prerrogativa para os índios, deixando claro uma intenção escusa de retirar do ordenamento quaisquer mecanismos de proteção especial.

O fato é que, em decorrência da demora na aprovação de um novo Estatuto, outras leis que tratavam de assuntos específicos relacionados aos direitos indígenas foram sendo aprovadas. É o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que trouxe um enfoque dirigido à Educação Escolar Indígena, e da Lei de Saúde Indígena, que tratou, dentro do Sistema Único de Saúde, do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Outro instrumento importante é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁵⁷, ratificada pelo Brasil em 2002, que reconheceu aos índios uma série de direitos.

²⁵⁵ Em 2000, o Governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião das chamadas comemorações dos 500 anos do Brasil, apresentou ao relator do projeto de revisão do Estatuto que estava parado na Câmara dos Deputados uma proposta alternativa àquele texto, que permitiria o desbloqueio da sua tramitação. A proposta alternativa do Executivo resultava das discussões havidas, durante a gestão Carlos Marés, na Presidência da Funai, entre o Ministério da Justiça e a Casa Civil da Presidência da República, mediadas pela Assessoria Especial do Presidente da República, com a participação e consulta a diversos outros órgãos federais. Já no Governo Lula, a Funai encomendou estudos para elaboração de uma nova proposta de revisão do Estatuto do Índio, que até agora não foi apresentada oficialmente.

²⁵⁶ Neste sentido, vale observar o que dizem Souza Lima e Barroso-Hoffmann: “assim, pode-se, por um lado, reconhecer sem dificuldade que o modelo tutelar que constituiu a FUNAI encontrou seu fim legal com a Constituição de 88 e seus desdobramentos, e, por outro, que sem avaliações claras e objetivas da complexidade da situação indígena no Brasil, sem novos projetos de futuro decorrentes de um padrão de diálogo intercultural e inter-social e sem um novo instrumento de regulação das relações com os povos indígenas no Brasil, alguns dos piores aspectos da tutela podem aflorar”. SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; BARROSO-HOFFMANN, Maria. **Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas.** Uma apresentação. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas: base para uma nova política indigenista.** Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002, p. 17.

²⁵⁷ O Decreto Federal nº 5.051/04 transformou em lei federal a Convenção 169 da OIT.

Nesse cenário, até mesmo o governo parece se aproveitar dos impasses gerados em relação à aprovação de um novo Estatuto, para tentar fazer aprovar leis específicas, contrariando a vontade das organizações indígenas, que lutam por uma lei nova por inteiro. É o que se viu no caso da iniciativa do governo Lula que discutiu, na Câmara dos Deputados, uma lei apenas para regulamentar a mineração em terras indígenas²⁵⁸.

Para acelerar a tramitação de uma lei específica sobre o tema, o governo e a Presidência da Câmara dos Deputados criaram uma Comissão Especial para a qual foram carreados todos os projetos de lei existentes. A verdade é que sempre que o preço dos minérios está valorizado – o que ocorreu nos últimos anos, o tema mineração em terra indígena volta a ser discutido. A alta dos preços serve como um indutor para que governo e parlamentares se movimentem em razão dos interesses que rondam as terras indígenas, ricas em minérios. Na prática, a impressão é de que, até agora, as terras indígenas têm sido mantidas como uma espécie de reserva estratégica mineral do país. Não se explora o que nelas está guardado, esperando que o preço compense a aventura. Quando isso acontecer, a lei será priorizada.

É preciso dizer que, sobre o tema da mineração em terras indígenas, no âmbito de um novo Estatuto ou fora dele, há desafios específicos a serem enfrentados. Sabe-se que, tal como na hipótese de aproveitamento dos recursos hídricos, a mineração só pode ser efetivada mediante autorização do Congresso Nacional, após a manifestação dos povos indígenas afetados, nos termos do artigo 231, § 3º da Constituição Federal. Durante os debates ocorridos na Comissão Especial acima referida, cuja relatoria coube ao Deputado Eduardo Valverde (PT/RO), ficou claro que será necessário consolidar um texto que especifique como e quando deverá ocorrer a consulta dos povos indígenas e qual o impacto disso; isto é, como o Congresso Nacional deve considerar o que for levantado e decidido pelas comunidades indígenas afetadas. Em outras palavras, de pouco adiantaria uma consulta meramente protocolar, que não seja capaz de incorporar à ação do Estado a manifestação daqueles que irão sofrer o impacto imediato da mineração.

Outro assunto pendente de regulamentação é a proteção dos conhecimentos tradicionais indígenas. O tema é objeto da Medida Provisória (MP) 2.186-16/2001, que dita as normas relativas ao acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado no país. A MP é alvo de críticas dos mais diversos setores. De um lado, há os que entendem que ela burocratiza em excesso a possibilidade de se usar os conhecimentos indígenas associados aos recursos da biodiversidade para fins industriais²⁵⁹. Enquanto isso, entre outras questões, as

²⁵⁸ Com o fim da Legislatura, é preciso verificar se a iniciativa terá continuidade no próximo ano.

²⁵⁹ Para Carlucci (2010), diretor-presidente da empresa de cosméticos Natura, “é necessário um marco legal claro e estável. Infelizmente, ainda estamos longe disso. A norma em vigor é a medida provisória 2.186/16. Ela lança por terra os três fundamentos da Convenção [da Biodiversidade] e coloca à frente um único: a autorização da burocracia estatal. Imperfeita e contraditória, a medida cerceia a pesquisa e a livre iniciativa, não protege

organizações indígenas reclamam a necessidade de se garantir aos índios o direito de negar acesso aos seus conhecimentos, quando não for do seu interesse. Durante o governo Lula, por iniciativa da ex-Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, foi formado um grupo de trabalho interministerial para elaborar um projeto de lei para substituir a MP. Devido a divergências entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Ciência e Tecnologia, o projeto acabou não sendo enviado ao Congresso Nacional.

Embora alguns passos tenham sido dados na direção da consolidação legislativa dos direitos indígenas, por outro lado cresceu significativamente o número de projetos apresentados por parlamentares que procuram restringir os direitos indígenas. As perspectivas aqui são complexas e vão exigir atuação permanente dos povos indígenas, por conta de uma reação quase previsível ao reconhecimento efetivo dos seus direitos. Neste tema, destaca-se o projeto de autoria dos Deputados Federais Aldo Rebelo (PCdoB/SP) e Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), ambos ex-presidentes da Câmara dos Deputados, que transfere para o Congresso Nacional a palavra final sobre a demarcação das terras indígenas²⁶⁰. A aprovação desse projeto pode inviabilizar a demarcação das terras indígenas, porque irá deixar na mão das bancadas de deputados e senadores dos estados onde se localizam as referidas terras o poder de decisão. É possível imaginar desde logo a pressão que recairá sobre os parlamentares por parte dos interesses contrariados com a demarcação dessas terras.

4. O DIREITO DE CONSULTA

Em junho de 2002, o Congresso Nacional ratificou a Convenção 169 da OIT, que passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro. A Convenção foi o primeiro instrumento internacional a tratar dignamente dos direitos coletivos dos povos indígenas, estabelecendo padrões mínimos a serem seguidos pelos Estados e afastando o princípio da assimilação e da aculturação no que diz respeito a esses povos. Neste sentido, a Convenção alinhou-se com a Constituição Federal, que já

comunidades indígenas e tradicionais, nem promove o desenvolvimento sustentável". CARLUCCI, Alessandro. **O desafio da biodiversidade**. Folha de São Paulo. São Paulo: 23 dez. 2010. p. A3.

²⁶⁰ O Projeto 4791/09, de autoria dos Deputados Aldo Rebelo e Ibsen Pinheiro, foi aprovado em dezembro de 2010 na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, devendo agora tramitar pelas Comissões de Direitos Humanos e de Constituição e Justiça. Se aprovado, seguirá para apreciação no Senado Federal. Conforme noticiado pela Câmara dos Deputados em 10.12.2010, Aldo Rebelo que a demarcação de terras indígenas é polêmica e que o Congresso é a instância adequada para tratá-la. Para ele, "precisamos de uma mediação entre os interesses legítimos e necessários, como a demarcação das terras indígenas, e outros que estão envolvidos, como acontece atualmente na cidade de Amarante, no Maranhão, quando milhares de pessoas estão sendo expulsas de suas terras - assentados do INCRA, da reforma agrária, pequenos proprietários - por uma reivindicação da FUNAI de ampliar uma área de terra indígena sem que os índios estejam reivindicando essas terras. Ou seja, a mediação do Congresso ajuda a administrar os conflitos decorrentes da demarcação das terras indígenas."

antes disso havia estabelecido uma nova forma de pensar a relação com os povos indígenas no Brasil, reconhecendo serem eles detentores do direito à diferença, calcado na existência de especificidades culturais, e quebrando o dogma da integração que até então dominava o nosso ordenamento jurídico.

Para Anaya²⁶¹, Relator da Organização das Nações Unidas para os direitos dos povos indígenas, a Convenção 169 constitui uma mudança de paradigma, que se verifica logo no preâmbulo de seu texto, o qual reconhece “as aspirações desses povos para assumirem o controle de suas próprias instituições e formas de vida e de seu desenvolvimento econômico, mantendo e fortalecendo suas identidades, línguas e religiões, no âmbito dos Estados onde vivem”. Dentre outras coisas, a Convenção estabelece o direito de consulta sobre medidas legislativas e administrativas que possam afetar os direitos dos povos indígenas.

Em que pese ser lei no Brasil, a implantação do direito de consulta previsto na Convenção 169, temos assistido a um continuado desrespeito aos direitos dos índios em face das seguidas decisões de implantar projetos de infraestrutura com sérios impactos sobre as terras indígenas, sem que haja qualquer preocupação em estabelecer canais de diálogos com as comunidades a serem afetadas. O caso da Usina de Belo Monte, no Pará, ilustra bem este ponto. O Congresso Nacional, com o Decreto Legislativo 788, de julho de 2005, autorizou a construção da obra sem realizar as audiências públicas para colher a opinião dos povos indígenas afetados, conforme exigência expressa do artigo 231, parágrafo terceiro, da Constituição Federal. A questão foi levada ao Judiciário pelo Ministério Público Federal e está até agora pendente de solução, o que alimenta os argumentos de sempre de que os índios travam o desenvolvimento nacional²⁶².

A construção e o funcionamento da Usina de Belo Monte, no rio Xingu, em cuja bacia corre 7% das águas do país, com previsão de gerar entre 4 e 11 mil megawatts de energia, irá afetar os povos indígenas Juruna, Assurini do Xingu, Araweté, Parakanã, Kararaô, Xikrin do Bacajá, Arara, Xipaia, Kuruaia e Kaiapó. Para o pesquisador Jansen Zuanus, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), o impacto de Belo Monte é generalizado, “pois mexe na raiz de todo o funcionamento do ciclo ecológico da região” onde ela será construída. Quando o Estado não aplica ao caso os mecanismos de consulta, deixa de considerar o direito de todos esses povos.

²⁶¹ ANAYA, S. James. Cenário Internacional: os Direitos Humanos dos Povos Indígenas. In: ARAÚJO, Ana Valéria et al. **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”**: o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação, LACED/Museu Nacional, 2006, p. 171.

²⁶² A obra figura dentre as prioridades do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) por ser considerada fundamental para a produção de energia para o país nos próximos anos. A construção de Belo Monte também integrou o programa de obras estratégicas do governo Fernando Henrique Cardoso, denominado Avanço Brasil.

5. ÍNDIOS NAS CIDADES E CIDADES INDÍGENA

Estes temas integram um capítulo à parte na discussão dos direitos indígenas em nosso país. Com relação aos índios que vivem em cidades, trata-se de um fenômeno em geral resultado de processos de expulsão, que levou grupos inteiros, ou partes deles, a migrar das terras tradicionais inicialmente para cidades próximas, deslocando-se posteriormente para cidades maiores ou centros urbanos que se constituem em polos históricos de atração de migração, como é o caso da cidade de São Paulo.

Exemplo disso é o caso dos índios Pankararu, do sertão de Pernambuco, que em razão dos impasses no processo de demarcação de suas terras tradicionais, viram parte de sua população se deslocar para a cidade de São Paulo, onde se concentraram na Favela Real Parque, localizada no bairro do Morumbi, um dos mais nobres da capital paulista, bem como em três outras áreas.²⁶³ Os Pankararu tentam hoje reproduzir, no exíguo espaço da favela, a sua condição de povo, buscando manter traços mínimos de sua identidade cultural, seja como estratégia de sobrevivência em meio às difíceis condições da cidade grande, seja pela deliberada intenção de não quebrar os elos com a origem distante, que lhes garante a continuidade e a reprodução sociocultural.

Situação semelhante enfrentam os índios Terena, que em razão da redução de seus territórios tradicionais, migraram em grande parte para Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul, aonde chegam a constituir um bairro. Manaus, capital do Amazonas, Boa Vista, capital de Roraima, e Altamira, no Pará, são outras cidades que receberam grandes contingentes de população indígena, que ali vivem ainda procurando manter traços de suas identidades culturais.

O governo federal, a quem compete a gestão da política indígena no Brasil, não consegue traçar programas de assistência aos índios nessa situação, visto que todo o desenho de suas atividades está voltado ao atendimento dos índios que vivem em aldeias, mormente os que habitam as regiões mais afastadas dos grandes centros. Além disso, os índios vivendo em cidades encontram-se numa espécie de limbo jurídico, tendo dificuldades para fazer valer qualquer direito na

²⁶³ A edição de 09 set. 1996 do Diário Popular citada em Ricardo informa que “quase um quarto dos 6,5 mil Pankararu, de Pernambuco, está vivendo em quatro favelas de São Paulo. A maior parte (aproximadamente 500) dos que migraram mora no Real Parque, Zona Sul, e outros 700 se espalharam pelas favelas do Parque Santa Madalena, Zona Leste, Paraisópolis e Grajaú, Zona Sul. O grupo Pankararu, da família Tupinambá, situa-se entre os maiores que ainda sobreviveram no país e se concentra na aldeia Brejo dos Padres, uma área demarcada de 8,1 mil m² entre os municípios de Petrolândia e Tacaratu, no sul de Pernambuco, divisa com Bahia e Alagoas. Expulsos do local, também ocupado por posseiros, os Pankararu começaram a migrar para São Paulo a partir da década de 50. O fluxo continua intenso nos dias atuais. Diariamente, de dois a três índios, em média, desembarcam na Capital, em busca de trabalho”. RICARDO, Carlos Alberto (editor). **Povos Indígenas no Brasil, 1996-2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000, p. 551.

medida em que também a legislação está construída para proteger os índios que vivem em seus territórios tradicionais ou afastados do convívio com o chamado “mundo dos brancos”. Viver em cidades tem sido equivocadamente entendido como um dado revelador da perda da intenção de manter a condição de indígena, o que implicaria numa certa renúncia tácita à proteção especial garantida pela legislação. Infelizmente, este entendimento desconsidera os processos históricos mencionados, dando margem a novos tipos de preconceito ainda não vislumbrados por nosso ordenamento jurídico.

Outra questão que demanda soluções inovadoras são as “cidades indígenas” em terras indígenas. Isso é também resultado de processos históricos pelos quais o Estado, desde o período colonial, procurou agrupar os índios em espaços territoriais limitados que facilitassem inicialmente o trabalho de conversão dos índios à fé católica e posteriormente, a prestação de serviços de assistência, como educação e saúde. Quase sempre, estes processos tinham por objetivo a liberação dos espaços de terras restantes para o processo de colonização, bem como a concentração de mão de obra indígena com vistas à facilitação do acesso e da exploração.

Isto fez surgirem grandes aglomerados populacionais dentro de terras indígenas em algumas regiões do país, que assim permanecem até os dias de hoje, enfrentando grande parte dos problemas de um núcleo urbano, com a agravante de estarem submetidos ao status jurídico de uma terra indígena, que, em razão da legislação vigente, não dá conta de atender às demandas específicas de suas populações. Por exemplo, a necessidade de prestação de serviços públicos, como atendimento na área de saúde, educação, comunicação e saneamento básico, que pressupõe estruturas mínimas por parte de órgãos públicos não apenas da esfera federal, mas também estadual e municipal, cria impasses que impedem a satisfação das necessidades desses núcleos populacionais, o que, pelo menos em tese, é assegurado a todos os brasileiros. No entanto, por se tratar de terra indígena, onde a jurisdição é fundamentalmente federal e o acesso é restrito, os estados e municípios têm constantemente se omitido na prestação dos serviços que lhe competem, sem que o poder federal, por sua vez, o supra.

Situações como essas são encontradas, por exemplo, na região de Iauaretê²⁶⁴, no Alto Rio Negro, Amazonas. Merece também destaque a região do Alto

²⁶⁴ Em maio de 2010, o Banco do Brasil publicou generosos anúncios na primeira página de grandes jornais brasileiros, como O Valor, da cidade de São Paulo, para anunciar a abertura de sua agência bancária no Distrito de Iauaretê, situado no município de São Gabriela da Cachoeira, AM. Andrello explica que Iauaretê é um núcleo urbano situado dentro da Terra Indígena do Alto Rio Negro, habitado pelos povos Tariano, Tukano, Desana, Pira-Tapuia, Arapasso, Tuyuka, Wanano, Cubeu e Hupda. Para ele, quando estudou a região para a confecção de seu trabalho de doutoramento, “era preciso escolher algum tema de pesquisa que permitisse ajustar o foco nas diferentes modalidades de relações sociais que pareciam se cruzar naquele povoado e, se possível, definir provisoriamente Iauaretê: Uma comunidade? Várias comunidades? Uma missão? Uma vila? Uma cidade? Ao visitar

Solimões, onde comunidades Ticuna, como Feijoal, contam com mais de 2.000 habitantes²⁶⁵. São verdadeiras cidades indígenas dentro de terras indígenas, reclamando modelos criativos capazes de garantir direitos e permitir a continuidade sociocultural desses povos.

A legislação não trata desta questão, pois como já se disse, os direitos indígenas estão desenhados para as situações em que os índios vivem em estado de maior isolamento, de forma que não contemplam a necessidade de atendimento de situações diferenciadas e complexas como as relatadas acima. Neste sentido, o ordenamento jurídico brasileiro se mostra defasado em relação ao que já é feito em países como Colômbia e Dinamarca, entre outros, onde os territórios indígenas ganham status assemelhado ao de unidades administrativas, o que permite a organização de sua estrutura de funcionamento e a conseqüente prestação dos serviços públicos fundamentais aos seus habitantes.

O Brasil precisaria fazer coisa similar, sob pena de perpetuar uma situação de discriminação e cerceamento dos direitos de cidadania dos índios em “cidades indígenas”. A montagem deste arranjo institucional desafia os nossos legisladores, posto que implica reconhecer certo grau de autonomia dos índios na gestão de suas terras, tema que sempre traz à tona o fantasma da criação de quistos ou enclaves étnicos, instigado por aqueles que teimam em ver no reconhecimento dos direitos indígenas, principalmente quando se trata de terras na faixa de fronteira, uma ameaça à soberania nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história dos índios no Brasil está sendo reescrita a partir de 1988, quando a Constituição Federal rompeu com paradigmas profundamente preconceituosos até então vigentes. Isso se traduziu no aumento vertiginoso da demarcação de terras indígenas, especialmente na Amazônia e no protagonismo dos índios que passaram a estar presentes nas esferas públicas onde os seus direitos e interesses são discutidos.

No momento em que o país ingressa em um cenário de efervescência, onde o número de pobres caiu de 30, 4 milhões para 17 milhões entre 2003 e 2009, projetando o Brasil como uma economia igual à da Alemanha em 2029, é fundamental discutir o uso da imensa base de recursos naturais de que se dispõe para

Iauaretê pela primeira vez, em novembro de 1997, saí com a impressão de que o mais sensato seria deixar essa definição em aberto, pois as pessoas de lá pareciam fazer as mesmas perguntas – *Maká*, palavra que designa um lugar habitado, um povoado, não se aplicava automaticamente. Ora, se essas eram as perguntas nativas, como poderiam ser também as do pretendente à posição de etnógrafo? Não seria mais sensato perguntar por que eles se faziam essa pergunta? ANDRELLO, Geraldo. Op. cit., p. 17 e 41.

²⁶⁵ Dados referentes ao ano 2000. RICARDO, Carlos Alberto (editor). Op. cit.

sustentar a expansão econômica e o seu eventual impacto sobre as terras indígenas e o meio ambiente como um todo.

Como ressalta Leitão (2010), o Brasil deverá, como todas as nações desenvolvidas, informar a sociedade sobre o custo ambiental e econômico do seu processo de crescimento, para que essa possa debater as opções de desenvolvimento disponíveis, de modo que as escolhas se façam de forma democrática, justa e pluralista. Esse debate é o que servirá de anteparo para que os povos indígenas e suas terras tenham lugar assegurado no futuro, sendo reconhecidos pelos valores que interessa a todos cuidar e proteger.

Não faltarão argumentos para questionar a posse de 13% do território nacional por uma parcela de menos que 1% da população. No entanto, a equação “espaço x gente” já se provou por demais limitada e não oferece resposta às necessidades do país que se pretende diferente daquele em que o sonho de um Brasil grande se erguia à qualquer custo. É fundamental construir o país que é capaz de realizar a utopia escrita no preâmbulo da Constituição Federal sobre um Estado democrático destinado a assegurar “a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

REFERÊNCIAS

ANAYA, S. James. Cenário Internacional: os Direitos Humanos dos Povos Indígenas. In: ARAÚJO, Ana Valéria et al. **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”**: o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação, LACED/Museu Nacional, 2006, p. 167-202.

ANDRELLLO, Geraldo. **Cidade do índio: transformações e cotidiano em Iauaretê**. São Paulo: Editora UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NUTI, 2006.

ÂNGELO, Claudio; LEITE, Marcelo. **Países criam fundo bilionário do clima**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 dez. 2010. p. A23 Mundo.

ARAÚJO, Ana Valéria. Terras Indígenas no Brasil: retrospectiva, avanços e desafios do processo de reconhecimento. In: RICARDO, Fany (org). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza** – o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 26-36.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Notícias. Rádio Câmara. Últimas Notícias. **Comissão subordina demarcação de terra indígena à aprovação do Congresso**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/radiocamara/?lnk=1716>>

COMISSAO-SUBORDINA-DEMARCAÇÃO-DE-TERRA-INDÍGENA-A-APROVAÇÃO-DO-CONGRESSO-343&selecao=MAT&materia=114532&programa=41>. Acesso em: 18 dez. 2010.

_____. Ministério da Justiça. Funai. In: Índios do Brasil. **O índio hoje**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2010.

_____. Ministério da Justiça. Funai. In: Índios do Brasil. **As terras indígenas: situação atual**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2010.

_____. Ministério da Saúde. Funasa. In: Saúde Indígena – Transição. **Sistema de Informações da Atenção à Saúde Indígena: Demografia dos Povos Indígenas**. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/internet/desai/sistemaSiasiDemografiaIndigena.asp>>. Acesso em: 18 dez. 2010.

CARLUCCI, Alessandro. **O desafio da biodiversidade**. Folha de São Paulo. São Paulo: 23 dez. 2010. p. A3.

CENTRO INDÍGENA DE ESTUDO E PESQUISAS (CINEP). **Observatório dos Direitos Indígenas: Perfil dos advogados indígenas**. Disponível em: <<http://www.cinop.org.br>> Acesso em: 18 dez. 2010.

DOSSA, Derli. In: Seminário: Rumo a 2022: desafios estratégicos para a segurança da Amazônia. **Desafios da agricultura brasileira na região Norte**. Manaus: 12-14 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/seminarioamazonia/wp-content/uploads/2010/08/Artigo-Derli-Dossa-Min-agricultura.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2010.

FEARNSIDE, Philip M. O Potencial do Setor Florestal Brasileiro para a Mitigação do Efeito Estufa sob o “Mecanismo de Desenvolvimento Limpo” do Protocolo de Kyoto. In: MOREIRA, Adriana G.; SCHWARTZMAN, Stephan (editores). **As Mudanças Climáticas Globais e os Ecossistemas Brasileiros**. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; The Woods Hole Research Center; Environmental Defense. 2000. p. 59.

FERREIRA, Leandro Valle; VENTICINQUE, Eduardo; ALMEIDA, Samuel. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. **Revista de Estudos Avançados**, v. 19, n. 53. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP), p. 157-166, jan./abr., 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. Editorial. **Baixo Carbono**. São Paulo: 15 dez. 2010. p. A2.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Amazônia Brasileira 2007**. Mapa elaborado pelo Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Socioambiental. São Paulo: jun. 2007.

_____. **Povos Indígenas no Brasil**: No Brasil Atual. Quem são. Introdução. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/no-brasil-atual/quantos-sao/introducao>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. **Povos Indígenas no Brasil**: Terras indígenas. Localização e extensão das TIs. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

LEITÃO, Sergio. **O Brasil e a questão energética**. In: [r]evolução energética: a caminho do desenvolvimento limpo. São Paulo: Greenpeace. 2010, p. 3-4.

PACIORNIK, Newton; MACHADO FILHO, Haroldo. Política e Instrumentos Legais Internacionais da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. In: MOREIRA, Adriana G.; SCHWARTZMAN, Stephan (editores). **As Mudanças Climáticas Globais e os Ecossistemas Brasileiros**. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; The Woods Hole Research Center; Environmental Defense. 2000.

RICARDO, Carlos Alberto (editor). **Povos Indígenas no Brasil, 1996-2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

RICARDO, Beto. Povos Indígenas. In: ISA. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: 2008. p. 226-233.

_____. Diversidade Socioambiental. In: ISA. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: 2008. p. 215.

RICÚPERO, Rubens. **Medo e Confiança**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 dez. 2010. p. A22 mundo.

SMERALDI, Roberto. **O Novo Manual de Negócios Sustentáveis**. São Paulo: Publifolha, 2009, p. 113.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 1998.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; BARROSO-HOFFMANN, Maria. Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas**: base para

uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002, p. 7-28.

THOMÉ, Clarissa. **Região Norte sofre pressão do avanço das pastagens.** O Estado de São Paulo. São Paulo: 09 dez. 2010. p. A28 Vida.

VALLE, Raul Silva Telles do (org). **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas:** experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico. São Paulo: Instituto Socioambiental; Washington, EUA: Forest Trends, 2010.