

Protagonismo Indígena no Licenciamento Ambiental: Os Tapeba e a Duplicação da BR 222 no Ceará

RESUMO

Analisa a correlação entre a forma e efeitos da intervenção do povo indígena Tapeba na condução do processo de licenciamento ambiental do projeto de duplicação da BR 222/CE, no período de 2005 a 2009. Discute conceitos básicos da análise de políticas públicas e indigenistas, destacando sua contribuição para este campo de investigação. Debate a instrumentalização dos conceitos de participação e equidade como critérios orientadores para a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai), visando à diminuição dos riscos ambientais e sociais provenientes de empreendimentos de infraestrutura em terras indígenas. Mostra que é um requisito primordial para a reflexão sobre o lugar do social e da cultura nas políticas ambientais – especificamente do licenciamento ambiental – e também sobre a concepção de políticas públicas voltadas ao respeito à alteridade. A realidade político-administrativa do Brasil, caracterizada por democracias não consolidadas e com uma histórica negligência em relação aos povos indígenas, confere uma participação limitada pelas estruturas políticas e econômicas em um contexto de assimetria e desigualdade. O estudo aponta que o dilema está no campo dos valores, indicando que os interesses econômicos ainda se sobrepõem aos ambientais, sociais e comunitários quanto à implantação de projetos de infraestrutura.

PALAVRAS-CHAVE

Povos indígenas. Licenciamento ambiental. Participação. Tapeba.

Julia de Paiva Pereira Leão

- Antropóloga.
- Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília - CDS-UnB

Doris Sayago

- Professora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília- CDS-UnB.

1 – INTRODUÇÃO

*Só quem vai lá é os Tapeba
Por que já sabem o que quer
Queremos é a terra que é nossa mãe
Nós queremos é a terra em nossas mãos*
(Toré cantado pelo Coral Kurumins Tapeba)

Na busca do equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico, a questão ambiental é uma preocupação cada vez mais presente na agenda dos mais diversos setores da sociedade, pressionados por agentes reguladores, pela sociedade civil organizada e pelos dispositivos legais vigentes. O desafio posto é o de buscar um desenvolvimento norteado pela sustentabilidade. As últimas décadas se caracterizam pelo acirramento das tensões em torno do acesso aos recursos naturais e sua relação com o desenvolvimento econômico, reforçando a lógica do conflito estrutural entre economia e meio ambiente, que se manifesta de maneira especial na instalação de empreendimentos de infraestrutura. A concepção de desenvolvimento majoritariamente vigente está fundamentada na crença de que a humanidade avança ao aperfeiçoar os meios de controle sobre os processos naturais.

O licenciamento ambiental, como um dos instrumentos da política de meio ambiente que busca regular as atividades e empreendimentos que utilizam os recursos naturais e podem causar degradação ambiental, constitui-se em uma arena de disputas entre diferentes interesses, representados, de um lado, por empreendedores, empreiteiros e beneficiários diretos e indiretos do empreendimento, e, do outro, por aqueles que são vulnerabilizados pelas iniciativas – recursos naturais, comunidades indígenas e demais grupos impactados. Nesta arena existe ainda um terceiro e importante grupo de atores: os órgãos licenciadores – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e órgãos estaduais de meio ambiente; intervenientes como o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Inphan), Fundação Palmares, Fundação Nacional do Índio (Funai) e as instâncias fiscalizadoras – Ministério Público Federal (MPF) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Nos projetos de empreendimentos que têm interface com terras indígenas, algumas atividades

são tidas como responsáveis por danos ambientais que se configuram como impactantes, ameaçando muitas vezes a reprodução física e cultural dos povos indígenas nos seus moldes tradicionais, obrigando-os a adotar estratégias diversas de sobrevivência e adaptação a modelos impostos. É o caso das obras de transportes (rodoviários, ferroviários, hidroviários e portuários), geração (usinas hidrelétricas e termelétricas) e transmissão de energia (dutos, linhas de transmissão e distribuição).

As estradas se constituem no cerne da política territorial integracionista, na medida em que moldam a construção, a ocupação, a organização e a dinâmica do espaço geográfico nacional. Em um contexto em que a política de transportes do país prioriza o modal rodoviário, em detrimento do ferroviário e hidroviário, as rodovias são tomadas como corredores e elemento de importância central na consolidação de eixos de integração e desenvolvimento, representando as principais vias de acesso e mobilidade da população e de escoamento de produção.

Nas décadas de 1970 e 1980, houve um aumento do controle do Estado sobre o setor de transportes, momento em que portos e ferrovias foram estatizados, passando a ser geridos e operados por grandes conglomerados criados pela União. Nesse período as estatais dominaram subsectores de transportes marítimos, portuários, ferroviários, aeroportuários e rodoviários, seja por meio de estatização ou por meio de concessão de autorizações e permissões. Ainda na década de 1970, o modelo intervencionista e estatizante começou a ser questionado nos países industrializados, movimento que só se refletiu no Brasil no fim dos anos 1980, induzindo um processo de desregulamentação e privatização. (CASTRO; LAMY, 1993).

A construção, pavimentação e duplicação de rodovias no Brasil são orientadas pelo Plano Nacional de Viação (PNV), em obediência ao Art. 21 da Constituição Federal, que determina como competência da União o estabelecimento de princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de Viação.

Em 2006, preenchendo uma lacuna de mais de duas décadas no planejamento do setor de

transportes, é lançado o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), fruto de parceria entre Ministério dos Transportes e o Ministério da Defesa. Esse Plano, multimodal e com horizonte até 2023, envolve toda a cadeia logística associada aos transportes e tem como um de seus objetivos, promover mudanças na matriz por meio da intensificação do uso de ferrovias e hidrovias para condução de cargas. (BRASIL, 2007).

O PNLТ pretende, ao equilibrar a matriz, otimizar o fluxo de transportes e racionalizar os custos da cadeia logística, associando alternativas operacionais, econômicas e energéticas mais eficientes. Outro objetivo do Plano, que para este estudo interessa ressaltar, refere-se à preservação ambiental, ao respeito às áreas de restrição de uso do solo e ao controle do impacto ambiental na implantação de infraestrutura.

Sendo o meio ambiente um bem de uso comum, cabe ao poder público exercer o controle e regular sua utilização. Na prática, contudo, a administração pública tem grandes dificuldades tanto em gerir os bens ambientais, quanto em controlar sua utilização.

Este artigo tem como objetivo geral investigar questões concernentes às relações entre a administração pública e os povos indígenas, a partir do licenciamento ambiental do projeto de duplicação da BR-222/CE, tomando como foco a forma e os efeitos da intervenção indígena na condução do processo, entre 2005 a 2009.

Tendo como temática central o licenciamento ambiental de empreendimentos com potencial impacto sobre populações indígenas, a abordagem proposta parte do estudo de caso do processo de licenciamento do “Projeto de adequação e aumento de capacidade da BR-222/CE”, no que se refere ao povo Tapeba. Por este prisma, pretende-se discutir a relevância da participação indígena e sua influência na dinâmica do licenciamento ambiental.

Visando compreender as relações socioculturais dos agentes e suas estratégias de atuação, recortam-se as interações dos seguintes atores: o DNIT, empreendedor do projeto; a Funai, órgão responsável pela execução da política indigenista; os órgãos licenciadores Semace e Ibama; o Ministério Público Federal, que no uso de suas atribuições intercedeu em

favor dos índios; e o povo indígena Tapeba, diretamente impactado pelo empreendimento.

Considerando o esforço de reflexão de dentro do aparelho estatal como um exercício necessário à prática indigenista, é intenção deste trabalho também trazer elementos que possam contribuir para o refinamento das discussões no âmbito da Funai.

Foi fonte fundamental de dados para a pesquisa o levantamento e análise documental, que envolveu processos que tramitavam na Funai e peças processuais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace), Ministério Público Federal do Ceará (MPFCE), Ibama, além dos Relatórios de Balanço divulgados pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Partindo do pressuposto, que por vezes os documentos mais despretensiosos trazem consigo algum grau de interpretação, compreensão e indicação, os ofícios remetidos principalmente pelo DNIT, Funai e Ibama foram tomados como dados de pesquisa. Foram consideradas ainda reportagens jornalísticas sobre a obra de duplicação da BR-222.

Para melhor perceber as formas pelas quais a realidade é construída, interpretada enarrada nas diferentes perspectivas dos atores envolvidos, foram realizados nove deslocamentos ao Ceará¹ – em fevereiro, abril, outubro e novembro de 2008, em junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2009, tendo sido visitadas algumas das principais localidades e aldeias – Lagoa I, Lagoa II, Trilho, Capuan Sobradinho, Pontes e Vila dos Cacos/Coité.

Nessas ocasiões, foram realizadas reuniões, entrevistas e conversas semiestruturadas com representantes de associações indígenas, quais sejam: Associação das Comunidades Indígenas Tapeba (Acita), Associação dos Professores Indígenas Tapeba (Aproint), Coordenação dos Povos Indígenas do Ceará (Copice), Articulação de Mulheres Indígenas no Ceará (Amice) e Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoime).

Foram considerados também as observações e os dados obtidos em reuniões realizadas em Brasília, quando foram registradas as falas de representantes

da Coordenação Geral de Meio Ambiente do Dnit, consultores contratados para elaboração dos estudos, além de funcionários da Funai e da Casa Civil.

Em virtude do acompanhamento técnico do processo pela Funai, foi necessária a participação em reuniões e verificação *in loco*. Esse exercício foi, no entanto, bastante limitado, dado o curto período dos deslocamentos e de permanência na terra indígena.

A definição do estudo de caso a ser tomado como ponto de partida para discussão sobre licenciamento ambiental e terras indígenas se deu em função da intervenção indígena ter proporcionado a recondução do processo, constituindo-se, assim, como objeto de análise privilegiado. Os Tapeba conseguiram a federalização do licenciamento, inseriram outro grupo indígena no processo, mudaram o cronograma da obra e ainda alteraram seu projeto, excluindo um dos trechos previstos para duplicação.

Constitui-se em um desafio nada corriqueiro desenvolver processos suficientemente capazes de contemplar as várias dimensões que uma intervenção social exige. Neste estudo de caso não se buscou deduzir teoricamente e a priori as variáveis de análise a serem consideradas. Buscou-se, ao contrário, a elaboração de possíveis concatenações explicativas, por meio de estudos empíricos preliminares em relação a cada campo de conhecimento envolvido: ambiental, desenvolvimento, e, em especial, política indigenista. Para tanto, procurou-se captar e apreender as estratégias setoriais, suscitando o debate dos principais conflitos entre as políticas de desenvolvimento econômico e seu impacto nas terras indígenas.

2 – EMPREENDIMENTOS E TERRAS INDÍGENAS

O Brasil conta atualmente com 688 terras indígenas em diferentes estágios de regularização administrativa (em estudo, delimitada, declarada, homologada ou regularizada), que juntas representam aproximadamente 13% do território nacional. Essas áreas são habitadas por mais de 238 etnias com uma diversidade média de 180 línguas indígenas (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2013). Não existem estimativas fidedignas

acerca dos dados populacionais, mas se baseando em diferentes metodologias o IBGE apontou uma população de 817.000 indígenas em 2010.

Muitos desses territórios e povos que os habitam são impactados diretamente por diversas atividades efetivamente causadoras de degradação ambiental, tais como dutos (oleodutos, gasodutos, minerodutos, polidutos), linhas de transmissão, aproveitamentos hidrelétricos, rodovias, ferrovias, entre outros. Além dos já instalados e em operação, existem alguns que se encontram em fase de implantação e também vários empreendimentos projetados para os próximos anos.

Dentre as diversas intervenções que hoje impactam os povos indígenas, pressionando os territórios e os recursos naturais neles existentes, pode-se considerar que as rodovias se enquadram na categoria das mais agressivas e ameaçadoras, em virtude da interferência na territorialidade e na dinâmica espacial dos grupos indígenas. Isso se dá em decorrência, principalmente, da maior vulnerabilidade da terra indígena, ao favorecer o acesso de invasores, e de propiciar a ocupação desordenada de seu entorno, além da exposição a atropelamentos.

Tramitam na Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente da Funai, aproximadamente, 509 processos de atividades potencialmente degradantes das mais diversas tipologias que impactam terras indígenas.

A operação de obras de infraestrutura, em especial rodovias, dentro e no entorno das terras indígenas, aumenta a pressão sobre os ambientes e os recursos naturais. Efeitos comuns desses processos são o acirramento de conflitos fundiários e territoriais e o aumento da vulnerabilidade, conduzindo a um cenário desfavorável à reprodução física e cultural dos povos indígenas.

3 – GESTÃO AMBIENTAL

A gestão ambiental apenas recentemente começa a ser percebida como um assunto estratégico, que além de estimular a qualidade ambiental também possibilitaria a redução de custos diretos (redução de desperdícios com água, energia e matérias-primas)

e indiretos (por exemplo, indenizações por danos ambientais).

Apesar da diversidade de conceitos associados ao termo “gestão ambiental”, estes não alcançam a complexidade da gestão ambiental em terras indígenas, que é mais ampla, transversal e que tem interface com outras questões como regularização fundiária, proteção territorial (vigilância e fiscalização), conservação da biodiversidade, ameaças (como a instalação de empreendimentos), atividades produtivas, governança e controle social. A gestão ambiental em TIs envolve ainda instrumentos específicos, tais como etnomapeamentos, etnozoneamentos e estudos etnoecológicos. Há que se destacar, portanto, que, quando se refere às terras indígenas, a gestão ambiental conjuga, para além da dimensão ambiental, as dimensões culturais, econômicas e sociopolíticas.

São muitas as significações e aplicações dadas à gestão ambiental em terras indígenas, da qual diversos atores se apropriam de diferentes formas. Tem havido, no entanto, um esforço em problematizar a expressão e construir um entendimento razoavelmente comum que ultrapasse as visões setorializadas. Para Verdum (2006, p.5), “as ações designadas como de *gestão ambiental* devem contribuir prioritariamente para a proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à sobrevivência física e cultural e ao bem-estar das comunidades indígenas”, ressaltando aí que a preservação dos recursos naturais deve virar trelada à segurança e à qualidade de vida dos povos indígenas. O mesmo autor afirma que:

a gestão ambiental se refere àquelas ações que podem ser classificadas como uma intervenção humana no ambiente natural. Uma ação onde há uma intencionalidade, orientada para determinados fins e por pressupostos mais ou menos conscientes, de adaptação e/ou de promoção de mudanças mais ou menos impactantes no ecossistema e nos processos ecológicos (VERDUM, 2006, p.7).

Temos então a gestão ambiental ao mesmo tempo como um conceito, uma expressão, um processo social, uma estratégia, e um artefato cultural e político suscetível aos interesses dos diversos agentes. É também, portanto, um instrumento de poder. Sobre gestão ambiental em Terras Indígenas (TIs), Miller argumenta:

A discussão sobre a gestão ambiental nas terras indígenas tem como pano de fundo o gradiente de situações que existem quanto ao estado dos recursos biológicos nestas terras, desde aquelas terras com um nível de uso e pressão humana em pleno equilíbrio com o meio natural e sua capacidade de suporte, até situações que exibem um processo alarmante de degradação dos recursos naturais e, conseqüentemente, o comprometimento dos serviços ambientais, chegando a uma situação de insustentabilidade. (MILLER, 2008, p.1).

Nessa perspectiva, entende-se a instalação de grandes empreendimentos em TIs e seus entornos, e todas as conseqüências motivadas pela operação dessas obras como fatores impulsionadores do desequilíbrio ambiental nas terras indígenas, na medida em que o manejo tradicional tende a ser abalado.

Quanto ao aspecto legal, destaca-se que, apesar do Decreto nº 1.141/94 dispor sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas, as atividades de gestão ambiental nas terras indígenas se caracterizam pela fragmentação institucional e ausência de visão de médio e longo prazo, que redundam, de forma geral, no desenvolvimento de projetos experimentais e ações pontuais.

No plano orçamentário, o governo federal, norteado pelas diretrizes de promoção e proteção e pelo “caráter multissetorial das ações destinadas aos povos indígenas com o compartilhamento das responsabilidades do Estado”, prevê no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, o Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas.

Esse programa contava com quatorze ações na Funai e no Ministério do Meio Ambiente (MMA). Entre as da Funai, destaca-se a ação de “Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas”, e, por parte do MMA, as ações de “Fomento à gestão ambiental das Terras Indígenas” e “Conservação e recuperação da biodiversidade das Terras Indígenas”. Apesar do avanço em relação às atividades orçamentárias, percebe-se que a própria terminologia já sobrepõe as intervenções, uma vez que as duas ações previstas pelo MMA estariam abarcadas na ação – mais ampla – da Funai.

A ação de “Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas” (nº 6698) envolvia os seguintes projetos

e atividades: fiscalização e monitoramento ambiental; gestão de recursos hídricos nas terras indígenas; conservação e uso sustentável da biodiversidade; repartição dos benefícios decorrentes do acesso e do uso dos recursos genéticos; apoio à proteção do conhecimento tradicional sobre a biodiversidade; prevenção, mitigação e compensação de impactos etnoambientais de empreendimentos nas terras indígenas e entorno; apoio às atividades de educação ambiental e capacitação de indígenas e parceiros.

Apesar dos dispositivos legais e da abertura orçamentária do PPA, no âmbito do poder executivo federal, a política pública de gestão ambiental das terras indígenas, tanto do MMA quanto da Funai, caracteriza-se por projetos experimentais e ações pontuais, respectivamente.

Nesse sentido, o caminho ainda é longo para que se efetive uma política de Estado articulada e coerente, que permita aos povos indígenas um nível razoável de participação.

Em setembro de 2008, com a finalidade de elaborar a proposta de Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI) foi instituído, por meio da Portaria Interministerial MMA-MJ nº 276, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto por seis representantes governamentais – sendo três da Funai, dois do MMA e um do Ibama; e seis representantes indígenas indicados pela Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) – dois da região Norte e um de cada uma das demais.

Em abril de 2009, com o objetivo de subsidiar o GTI, foi realizado em Brasília o seminário “Gestão ambiental em Terras Indígenas”, que discutiu diferentes perspectivas (Estado, ONGs e Movimento Indígena), assim como experiências de gestão ambiental e territorial em terras indígenas. Embora o objetivo do evento fosse o de subsidiar tecnicamente o grupo que se constituiria na sequência, o seminário acabou por apresentar um caráter fortemente político e de divulgação da proposta. Ainda assim, algumas temáticas foram problematizadas de maneira relevante para um debate sobre a construção de uma política.

Uma delas é que, se o alvo é uma política nacional, ela não pode se restringir às terras regularizadas,

pois estaria se limitando ao contexto amazônico. A necessidade de políticas de Estado e não de políticas de governo permeou a fala dos representantes indígenas, que demonstraram preocupação com a vulnerabilidade dos povos indígenas em relação aos mutáveis interesses governamentais e a vontade de que sejam efetivadas políticas públicas sólidas e duradouras. Em suma, uma ação minimamente consistente que supere as inconstâncias da alternância de governos.

Tendo em vista a amplitude e abrangência dos termos gestão ambiental e gestão territorial o recorte de análise se torna uma dificuldade metodológica. O documento elaborado por Barreto Filho e Correia (2009) com o objetivo de subsidiar a elaboração de uma proposta de Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas, fundamentado em documentos, legislação e literatura pertinente, traz diferentes visões de gestão ambiental e territorial, convergentes quando se refere à conjugação de dimensões socioculturais, ambientais, econômicas e políticas, e também quanto ao fato de gestão ambiental estar inserida na gestão territorial, sendo a segunda um processo mais amplo.

É fundamental para a gestão ambiental de terras indígenas, considerar de grande relevo os impactos causados por empreendimentos de infraestrutura. Além disso, os recursos advindos de compensação ambiental fomentam as principais experiências de gestão ambiental nas terras indígenas e uma parte expressiva dos casos apresentados no seminário “Gestão ambiental em Terras Indígenas”, supracitado. Tem-se daí que vários elementos deixam de ser trabalhados na ausência de perspectiva desses recursos indenizatórios.

O licenciamento ambiental não parecia estar, inicialmente, no rol das principais preocupações do GTI, uma vez que a temática não foi contemplada na programação do seminário, tampouco como no material de subsídio. Ainda assim, as obras do PAC foram constantemente lembradas pelas lideranças indígenas durante todo o evento e também nas reuniões do GTI, realizadas na sequência.

O GTI não deu início propriamente às discussões sobre gestão ambiental em terras indígenas, mas os

debates representaram, sem dúvida, um marco nessa temática, na medida em que consideraram iniciativas pontuais, num esforço de construir uma política efetivamente nacional. Como antecedentes, foram consideradas as Conferências Nacionais de Meio Ambiente realizadas em 2003, 2005 e 2008, além da Conferência Nacional dos Povos Indígenas, que ocorreu em 2006. Delas foram extraídas as principais deliberações dos povos indígenas no que tange à temática ambiental, pois se percebe claramente a recorrência de reivindicações relacionadas a grandes empreendimentos.

Também não foi desconsiderado pelo GTI o fato de que os índios já fazem a gestão ambiental de seus territórios, haja vista o reconhecimento internacional da contribuição dos povos indígenas na conservação da biodiversidade, por muitas vezes mais eficaz que as próprias unidades de conservação, incluindo aí aquelas de proteção integral.

Ainda assim, a legislação ambiental e indigenista atualmente vigente dá aporte significativo para a gestão ambiental em terras indígenas. Avaliar positivamente os dispositivos legais, contudo, além de não atestar a efetividade dessas normas, não significa que os direitos indígenas não estejam ameaçados. Pelo contrário, tramitam diversas proposições legislativas que ferem a garantia constitucional dos povos indígenas ao usufruto exclusivo dos recursos naturais de seus territórios, além de emendas constitucionais e projetos de lei que pretendem criar obstáculos administrativos para a regularização fundiária das TIs. Sem território garantido, as possibilidades de êxito nas ações de gestão ambiental se tornam drasticamente reduzidas.

4 – COMPONENTE INDÍGENA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

No Brasil, a avaliação de impactos ambientais está prevista como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, instituída em 1981 e regulamentada em 1983. Contudo, apenas em 1986, a partir da Resolução Conama nº. 01, é que são introduzidos diretrizes e procedimentos para sua aplicação no país, ao dispor o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto

Ambiental (EIA/RIMA), como documentos resultantes das avaliações elaboradas no âmbito de processos de licenciamento.

A exigência de estudos prévios de avaliação de impactos ambientais foi introduzida pela Lei nº 6.803/80 – que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição – e mais seguramente a partir da PNMA, em 1981. Um importante marco legal para instalação de empreendimentos passíveis de impactar terras indígenas se deu com a Resolução Conama nº. 237/97, que institui em seu artigo 4º como competência do Ibama a instalação de atividades localizadas em terras indígenas, assim como a necessidade de consultar “demais órgãos envolvidos”.

De acordo com a Resolução Conama nº. 237/97, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores, ou aqueles que possam causar degradação ambiental (Art.1º). O licenciamento ambiental, como um dos instrumentos de gestão ambiental, é respaldado pela Constituição Federal de 1988, na medida em que esta impõe ao poder público o dever de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, também exigindo e dando publicidade aos estudos prévios de impacto ambiental.

O licenciamento acontece em três fases, quais sejam: 1º) deflagratória, quando o empreendedor requer o licenciamento; 2º) instrutória, quando se coletam os dados para subsidiar encaminhamento do processo e 3º) decisória, quando a autorização é ou não emitida (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004, p.12). Para efetivação e operação de empreendimentos o órgão licenciador deve emitir licenças ambientais, quais sejam: Licença Prévia – LP (que aprova a concepção e localização do projeto, atestando a viabilidade da atividade proposta), Licença de Instalação – LI (que autoriza a instalação do empreendimento), e Licença de Operação – LO (que autoriza a operação e funcionamento do empreendimento). A renovação da Licença Operação (RLO) deve ser

emitida periodicamente, a partir da verificação do cumprimento de todas as medidas pelo empreendedor. Para subsidiar a emissão da primeira licença – LP – para atividade de significativo impacto ambiental, o empreendedor deve elaborar EIA/RIMA, em consonância com as diretrizes e metodologia de Termo de Referência emitido pelo órgão licenciador.

Os critérios para enquadramento da noção de “significativa de gradação ao meio ambiente” não são claramente definidos em dispositivos legais vigentes, embora o art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/86 expresse a exigência do EIA/RIMA por meio de situações específicas que assim o requerem.

Essa lacuna de norma é agravada nos casos de avaliação de impacto ambiental em terras indígenas, uma vez que um empreendimento que, sob a ótica do órgão ambiental, não é causador de significativo impacto, pode ser extremamente danoso sobre estruturas sociais dos povos indígenas. Na mesma situação ficam os critérios de estabelecimento de “áreas de influência”, aspecto também problemático nos estudos ambientais que reflete na vulnerabilidade do componente indígena.

A construção, ampliação ou funcionamento dos empreendimentos capazes de causar degradação ambiental, quando localizados em terras indígenas, devem ser licenciados em esfera federal (Ibama) devendo ser a Funai ouvida no que se refere ao componente indígena, entendido aqui como integrante do meio socioeconômico dos estudos ambientais.

O trabalho para regulamentação do componente indígena, de maneira mais sistemática, teve início em 2005, com o apoio do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL. Para tanto, foi feito um planejamento de ações que incluía: (i) definição e normatização dos procedimentos internos da Funai, (ii) capacitação dos servidores da sede e unidades administrativas locais para adequação aos procedimentos e verificação quanto à aplicabilidade dos mesmos, visando amadurecimento e ajustes, e (iii) elaboração e implementação de resolução no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente

– Conama (Informação nº 153/FUNAI, 2008). (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2008).

Como fruto da sistematização dos procedimentos adotados pela CGPIMA foi elaborado, em 2006, o “Licenciamento Ambiental do Componente Indígena – Manual de Procedimentos da Funai” (GIANNINI, 2006), que por sua vez subsidiou a Instrução Normativa nº 2, de 21 de março de 2007. Esse Manual estabeleceu procedimentos para atuação da Funai no licenciamento ambiental, tendo como princípio, entre outros, “a participação livre dos povos indígenas interessados, mediante procedimentos apropriados, respeitando suas tradições e instituições representativas” (Art. 3º, VIII) e prevendo para tanto, necessariamente “a participação efetiva das comunidades indígenas em todo o processo de levantamento de dados, reflexão e discussão dos impactos” (Art. 12, IV).

A Instrução Normativa nº 2 foi revogada na semana seguinte por meio da Instrução Normativa nº 3. Não houve manifestação formal que justificasse a revogação, tendo sido apenas sinalizado pela nova gestão que eram necessários ajustes e consensos com outros atores envolvidos.

Apesar dessa lacuna, outros dispositivos legais trazem elementos relevantes para o componente indígena, tal qual disposto no Item 3, Art. 7º da Convenção 169 da OIT:

Os governos deverão zelar para que, sempre que possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

E mais recentemente foi instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI por meio do Decreto Nº 7.747 de 5 de junho de 2012 que visa no seu Art 1º:

Garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente.

5 – A PARTICIPAÇÃO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Os procedimentos previstos no âmbito de um licenciamento ambiental não garantem um processo suficientemente participativo. Um espaço de participação por ele previsto é a audiência pública, que muitas vezes se apresenta como um evento tendencioso em que normalmente a comunidade não tem ainda os instrumentos para questionar e problematizar o empreendimento proposto, até porque somente nesse momento são entregues os estudos ambientais, contendo informações mais consistentes sobre o projeto. A presença de representantes numa audiência pública sem a necessária informação e discussão prévia pode ser considerada uma “falsa participação”, que busca apenas legitimar interesses de terceiros.

Assim, poder-se-ia dizer que determinado grupo indígena “participou do processo”, pois esteve presente em uma audiência pública ou em uma reunião, quando não foi dada qualquer oportunidade de controle sobre os processos.

Outro exemplo de “falsa participação” não raro observada é a realização de reuniões em que “se discute o que já está decidido”, sem transparência quanto ao nível de intervenção possível, que seriam também utilizadas para legitimar processos sem que fossem de fato consideradas. Daí a necessidade de se criar e ajustar procedimentos que avancem no sentido de contribuir para uma participação mais transparente e qualificada do componente indígena.

A título de exemplo e contribuição para a melhor compreensão da questão dos empreendimentos na região em estudo, podem-se citar alguns, dos vários, que impactam diretamente terras e povos indígenas do Ceará: nos Anacé, as obras de ampliação do complexo industrial e portuário do Pecém (refinaria, siderúrgica); nos Jenipapo-Canindés a fábrica do Ypioca (aguardente de cana), nos Pitaguaris, três linhas de transmissão de energia elétrica e nos Tremembé, a carcinicultura e a construção de resort pelo grupo espanhol Nova Atlântida.

De fato, não é raro nos depararmos com uma sequência de pequenas centrais hidrelétricas sendo

licenciadas separadamente, ainda que constituam um mesmo complexo e tenham empreendedor comum. Assim, os estudos ambientais apontam para a pequena magnitude do empreendimento pretendido, sem considerar de fato a totalidade das obras relacionadas e a sinergia entre elas. O contexto do desenvolvimento regional projetado também não tem sido adequadamente considerado, sendo essa segmentação um dos principais fatores responsáveis pelo enfraquecimento do licenciamento ambiental como instrumento de gestão.

Particularmente no que se refere à duplicação da BR-222, os estudos apenas citam como meta facilitar o fluxo de escoamento ao Porto do Pecém, e que para isso a obra se ligaria a outra projetada, a duplicação do anel viário. Os impactos da construção desses três empreendimentos não são, contudo, analisados e avaliados em conjunto. No contexto em análise, o Complexo Industrial e Portuário do Pecém pode ser considerado um *projeto âncora*, tal como define Verdum (2007, p.6) “que se refere ao projeto com poder catalítico-sinérgico para justificar a formação de um agrupamento de outros projetos no seu entorno.” Considerando o exposto, temos que, apesar de os marcos legais vigentes, inúmeros empreendimentos foram construídos previamente à legislação que exige procedimentos e critérios mínimos de avaliação e controle de impactos. Outros, apesar das normas, continuam a ser instalados – às vezes até regularmente licenciados, notadamente por órgãos estaduais de meio ambiente.

6 – FRAGILIDADES E LIMITAÇÕES DO COMPONENTE INDÍGENA

Um dos gargalos do componente indígena é a dependência do tempo do licenciamento ambiental, condicionado por lógicas e ritmos diferentes dos indígenas. Inúmeros são os estrangulamentos decorrentes desse condicionamento. Exemplo disso são os empreendimentos de aproveitamento hídrico, quando os estudos devem se basear também na sazonalidade e ciclos anuais para avaliação de impactos sobre fluxo hídrico, ictiofauna e atividade pesqueira. Além disso, é preciso respeitar, por exemplo, períodos de luto de alguns grupos indígenas e o

contexto político interno, como conflitos entre facções e clãs.

Esse descompasso entre os prazos (cada vez menores, após publicação da IN Ibama nº184/2008) e o ‘tempo’ indígena tem feito com que vários estudos ambientais sejam protocolados no licenciador sem o componente indígena. Desta forma, a avaliação de impactos sobre os povos afetados deixa de ser considerada na análise de viabilidade do empreendimento. Em anos recentes percebe-se que dificilmente um empreendimento que já tenha Licença Prévia deixa de ser instalado por questões técnicas do licenciamento, observando-se casos de falta de financiamento para instalação do projeto.

Uma insuficiente reflexão sobre o lugar da questão social no campo das políticas ambientais nos traz mais uma dificuldade do trato de questões indígenas no âmbito do licenciamento ambiental – a falta de reconhecimento dos impactos socioculturais em detrimento dos impactos “estritamente” ambientais, avaliados cartesianamente a partir de interferências na fauna e flora, e, de forma secundária, as consequências que isto acarreta sobre atividades e valores humanos.

De forma geral, o licenciamento ambiental apresenta-se como um instrumento pouco sensível às diferenças culturais. Almeida (2007, p.47) ressalta que a “diferenciação entre os impactos físicos e os impactos sociais denota uma separação entre o homem e a natureza”, referenciando assim a clássica divisão entre natureza e cultura.

Evidentemente a aplicação de metodologia para avaliação de impacto sobre grupos humanos é bem mais delicada e complexa. As dificuldades de identificação e definição de ações compensatórias, em especial financeiras, pelos impactos não mitigáveis, vão desde a valoração dos impactos até os procedimentos administrativos de acompanhamento e execução. No primeiro, temos todas as limitações metodológicas inerentes à mensuração e valoração de impactos socioculturais; no segundo, a incapacidade operacional da Funai na execução dos recursos da Renda Indígena ou no acompanhamento de execução orçamentária nos casos em que os projetos são executados pelo empreendedor, por organizações

não governamentais indigenistas ou pelas próprias associações indígenas.

Não são raros os casos, ainda, em que a compensação advinda da instalação de empreendimentos gera conflito nas terras indígenas com efeitos desastrosos sobre a coesão social dos grupos, sendo por vezes mais impactante que o próprio empreendimento instalado.

Em algumas situações, as comunidades indígenas manifestam interesse na instalação de um empreendimento, seja com vistas ao atendimento de demandas específicas (dada à incapacidade do Estado em supri-las), seja com o objetivo de negociar a obtenção de benefícios particulares que não se estendem à coletividade. Além da inépcia do Estado brasileiro, verificamos nessas situações a ausência de uma reflexão crítica acerca do impacto do desenvolvimento – manifestado aqui como obras de infraestrutura – sobre suas formas próprias de representação e intervenção no meio ambiente.

No momento da discussão sobre programas de compensação, é comum as comunidades indígenas exigirem do empreendedor atividades que caberiam ao Estado brasileiro, como regularização fundiária – obrigação da Funai– e construção de escolas indígenas – atribuição do MEC em parceria com os estados. A definição dos programas a serem implementados como compensação gera impasses que vão desde a ligação do impacto sofrido ao programa a ser implementado, até a distorção das finalidades instrumentais, quando, a partir do reconhecimento de sua inoperância, a Funai transfere ao empreendedor, por vezes privado, responsabilidades constitucionais indelegáveis do Estado brasileiro.

Ao invés de promover a autonomia indígena, a falta de condições técnicas e operativas para um acompanhamento cuidadoso dos “programas de compensação” acaba por reforçar a cadeia de dependência dos povos indígenas, além de segregar as estruturas socioeconômicas dos grupos. Ademais, recursos de compensação frequentemente geram disputas intraétnicas e rompimento de relações de confiança, desestabilizando lideranças acusadas de extrair vantagens ao exercer papéis de interlocução no

processo. Não menos comum é o estabelecimento de conflitos no próprio campo indigenista, entre a Funai e organizações não governamentais, dada a histórica disputa de hegemonias.

Outra fragilidade do componente indígena no licenciamento ambiental é a ausência de regulamentação para a produção de laudos antropológicos de impacto socioambiental, demanda que vem crescendo consideravelmente, com a priorização da instalação de grandes obras de infraestrutura.

Como Laraia (1994, p. 7) observa, as empresas estão “interessadas na elaboração de RIMAs mais como um documento liberatório para o início das obras do que um estudo técnico que vise a evitar danos ao meio ambiente”.

Outro aspecto que merece ser citado como fragilidade é a baixa qualidade dos estudos elaborados no âmbito do componente indígena, principalmente no que se refere à avaliação de impactos socioambientais. Certamente um dos fatores que geram essa inconsistência dos relatórios produzidos é o próprio Termo de Referência emitido pela Funai, acrescidos os vícios tão comuns aos EIA/RIMA.

Outra dificuldade que contribui para maior fragilidade do componente indígena diz respeito ao método de análise e consideração da noção de impactos cumulativos (efeitos somados resultante de interações), de impactos induzidos (quando um projeto estimula o desenvolvimento de outro), de impactos sinérgicos (quando os impactos de vários projetos excedem a mera soma de seus impactos individuais) e de impactos globais (tais como os que incidem sobre a biodiversidade de forma geral).

Divergentes concepções e leituras, quando não tratadas adequadamente, implicam uma série de distorções da condução de um processo de licenciamento ambiental. Daí a relevância em se debruçar também sobre as restrições e a abrangência desse conceito, impactos considerados “diretos” ou “indiretos” – que devem considerar as fronteiras étnicas e sociais dos grupos envolvidos; impactos “primários” e “secundários” – que devem levar em conta que muitas vezes o impacto enquadrado como

secundário tem maior magnitude que o primário; impactos positivos ou negativos – que devem relativizar o caráter nocivo ou benigno de determinadas interferências, podendo variar entre grupos sociais.

Como se vê, são inúmeros os gargalos da questão indígena no licenciamento ambiental.

As limitações legais, técnicas, operacionais e conceituais aliadas às contradições inerentes à administração pública propiciam situações em que os órgãos estatais discordam entre si e muitas vezes os setores dentro de um mesmo órgão emanam movimentos antagônicos. Por vezes isso molda um campo fértil para o empreendedor, que enxerga como oportunidades as fragilidades do aparato estatal, não só em termos de sua debilidade e precariedade, mas de suas contradições.

7 – PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Em janeiro de 2007 foi lançado, pelo governo federal, o Plano de Aceleração do Crescimento – doravante denominado PAC, voltado a “um novo ciclo de desenvolvimento econômico liderado pela expansão do mercado de consumo de massa” (BRASIL, 2007, p.2). Vários dos empreendimentos previstos no eixo de infraestrutura – notadamente de transportes e energética – impactam povos indígenas. Sinteticamente, o PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a aumentar o investimento em infraestrutura e incentivar investimentos de capital privado, de modo a “remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento do país.” (LEME, 2009, p. 8).

As medidas previstas no âmbito do PAC são acompanhadas e monitoradas pelo Comitê Gestor, criado para este fim, sob a coordenação da Casa Civil. Instituído por decreto presidencial, o PAC é dividido em cinco linhas temáticas: medidas de infraestrutura (inclusive social, como habitação, saneamento e transportes de massa), estímulo ao crédito, desenvolvimento institucional, desoneração e medidas fiscais de longo prazo. Os investimentos de infraestrutura, por sua vez, estão divididos em três eixos: infraestrutura logística, envolvendo a construção

e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; infraestrutura energética, que corresponde à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e infraestrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos. O carro chefe do PAC são os investimentos em infraestrutura energética e de transportes.

O PAC, pelo volume e dimensão dos empreendimentos, desencadeou uma série de conflitos socioambientais, na medida em que caracteriza a disputa entre diferentes atores na defesa de suas formas próprias de se relacionar com o meio ambiente.

Está em curso um projeto político de desenvolvimento econômico do Nordeste com origem nas elites – empresários e políticos – cearenses mais jovens, que atinge o semiárido de várias formas. Dada a proximidade geográfica do Ceará com a Europa e os Estados Unidos, é fundado em especial na exportação: um porto em Fortaleza e outro em Recife; um complexo industrial no porto de Pecém interligado à Ferrovia Transnordestina e edificado com as águas da transposição do Rio São Francisco para o funcionamento do complexo portuário e industrial.

A Ferrovia Transnordestina compõe uma malha ferroviária de 1.728 km que deve ligar os portos de Pecém (Ceará) e Suape (Pernambuco) ao centro produtor de grãos de Eliseu Martins (no Piauí), transportando minérios, agricultura e matéria-prima para construção civil. Para tanto serão necessárias desapropriações em torno da ferrovia, prevendo a criação de novos arranjos produtivos. (MALVEZZI, 2009).

Dos empreendimentos do PAC localizados no Nordeste, 15 têm processo aberto na Funai, sendo que em 14 deles foi identificado componente indígena. Desses, três se enquadram na categoria de infraestrutura energética (duto e aproveitamento hidrelétrico), cinco na de infraestrutura logística (transportes), e dois na de infraestrutura hídrica.

No Sistema de Licenciamento Ambiental – Sislic – do Ibama constam em tramitação processos que

versam sobre empreendimentos (não necessariamente integrantes do PAC), previstos para ou localizados no Ceará. Além dos empreendimentos licenciados na esfera federal, outros tantos têm licenciamento conduzido pela Semace ou por órgãos municipais, mas que de acordo com a Resolução Conama nº 237/97 deveriam ser federalizados. Desses, um trata de mineração, um de parque eólico, três dutos, cinco de ferrovias, dez linhas de transmissão, duas pontes, duas rodovias, quatro processos relacionados ao Porto de Pecém e os demais de atividades variadas.

O investimento total do PAC no Ceará, executado até 2010, alcançou a ordem de R\$ 19 bilhões, contemplando infraestrutura energética, logística e social/urbana (que inclui atividade de irrigação, saneamento e habitação). No eixo de infraestrutura logística, a duplicação da BR-222 se une à BR-020, à Ferrovia Transnordestina e aos Portos de Pecém e de Fortaleza para proporcionar o escoamento e exportação da produção. A estimativa de investimento do PAC no Ceará de 2011 a 2014 é de 25,07 bilhões. Após 2014, 31,97 bilhões somando um total de 57,05 bilhões. (BRASIL, 2013).

O Ceará conta também com outros projetos do governo federal: Plano de Desenvolvimento de Educação – PDE, que trabalha na expansão da rede federal de escolas técnicas e de ensino superior; Programa Universidade Para Todos – ProUni, Territórios da Cidadania, Bolsa Família, Pronaf e ProJovem. A maior parte deles, no entanto, não contempla as comunidades indígenas do estado. (BRASIL, 2008).

Um dos aspectos que mais fragiliza a condição indígena na instalação de empreendimentos é a ausência de delimitação dos seus territórios. Em função dos limites possibilitarem a medição da distância em relação a determinado empreendimento, a terra indígena – mais que a comunidade indígena – é tomada como unidade referencial para avaliação dos impactos.

A falta de importância atribuída à caatinga, aliada à complexidade de se comprovar a tradicionalidade de ocupação em territórios de que há bastante tempo vem os índios sendo expropriados, fazem das TIs do Nordeste áreas ainda mais vulnerabilizadas frente às pressões de grandes empreendimentos.

Na região de mais antiga colonização e ocupação, o Nordeste brasileiro, e a partir de um processo de ressurgimento/emergência e reinvenção/reconstrução de identidades étnicas – a etnogênese (com as ressalvas e limitações impostas pela noção), o Estado brasileiro acata as reivindicações de algumas etnias e dá início a processos de regularização fundiária. Várias dessas terras indígenas, em diferentes estágios de reconhecimento administrativo, são impactadas por empreendimentos das mais diversas tipologias. Vemos, portanto, que os povos indígenas vivem um cenário político resultante da globalização, momento em que sofrem pressões econômicas cada vez mais fortes, e que esse contexto desfavorável é agravado na região nordeste.

8 – PARTICIPAÇÃO INDÍGENA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Constitucionalmente, os povos indígenas têm seus direitos garantidos sobre o aproveitamento de recursos hídricos e minerais segundo disposto no Artigo 231:

O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Também, o Estatuto do Índio, que em seu Artigo 2º prevê a colaboração dos indígenas quando da elaboração e execução de programas e projetos para beneficiá-los. Está registrada, ainda, na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e, especialmente, a Convenção 169 da OIT, que em seu Artigo 2º dispõe como dever do Estado o de “desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma atuação coordenada e sistemática com vistas a proteger o direito desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”.

Apesar do disposto, “é notória a continuidade do desrespeito aos direitos indígenas consubstanciadas nas seguidas decisões de implementar projetos de infraestrutura com sérios impactos sobre as terras indígenas, sem que haja qualquer preocupação em estabelecer canais de diálogos com os povos indígenas afetados.” (LEITÃO; ARAÚJO, 2008, p.83).

Especificamente no que toca à instalação de empreendimentos, Villares (2009) considera que o direito à participação indígena ainda não foi alcançado. Alerta ainda sobre a nebulosidade em torno da possibilidade de recusa: “esse direito, mesmo que de certa forma previsto no Artigo 231, não está claro e enfrenta resistências, pois a Constituição restringe tanto as atividades quanto a obrigatoriedade do acatamento de possível recusa.” (VILLARES, 2009, p.93).

Outro dispositivo legal que traz também a participação indígena é o Decreto nº 1.775/96, ao prever a participação dos índios na definição de seu território. As terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas imprescritíveis, mesmo assim outro gargalo que dificulta a compreensão do alcance da participação indígena no licenciamento ambiental diz respeito à instalação de obras de infraestrutura consideradas de “relevante interesse público da União”, uma vez que a CF não define quais os casos a que esse relevante interesse se aplica.

A Funai, como órgão gestor da política indigenista, tem buscado internalizar a discussão sobre seus métodos no licenciamento ambiental e acerca dos mecanismos de participação indígena. No entanto, na prática ainda não se observa um nível de participação satisfatório nas diversas fases do processo de licenciamento. O desafio a ser enfrentado é o da construção da efetiva participação indígena que não se configure como mero formalismo. (GRAMKOW et al, 2007, p. 144). A participação se fundamenta no pressuposto de que, quando efetiva, engajada e exercida com controle social, possibilita uma melhor identificação e avaliação dos impactos, assim como a implantação de medidas mitigadoras e compensatórias mais adequadas à realidade e às especificidades indígenas.

Apesar da herança paternalista e da tradição assistencialista da Funai, deve-se reconhecer recentes e significativos avanços – ainda que pontuais – resultado de esforços de departamentos como a Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário (CGDC), Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente (CGPIMA) e Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF), em parceria com o Projeto Integrado

de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia (PPTAL). Na esfera política, também é de grande relevância – apesar de suas limitações – a instituição da Comissão Nacional de Política Indigenista.

Ao contrário das afirmações frequentes quanto ao caráter “naturalmente participativo e democrático” dos povos indígenas, em especial dos amazônicos, Schroder (1999) ressalta a necessidade de se considerar o contexto social e político em que o grupo se insere em relação à sociedade envolvente. Segundo o autor: “experiências antropológicas mostraram que é difícil integrar métodos participativos em sociedades que não têm tradição nenhuma de participação no sentido ocidental e que desenvolveram atitudes diferentes daquelas desenvolvidas pelas sociedades ocidentais.” (SCHRODER, 1999 p.234). Nesse sentido, teríamos uma maior facilidade em trabalhar processos participativos com grupos indígenas que tenham mais tempo e intensidade de contato – como os do Nordeste, Sul e Sudeste – e, portanto, um mínimo de familiaridade com os métodos ocidentais de participação.

A participação indígena seria a forma coletiva de exercício de cidadania. Entretanto, de forma geral, a participação indígena em processos de licenciamento tem se dado de forma ainda bastante tímida, limitada, periférica, incipiente e frágil.

A representatividade é um dos aspectos a serem considerados, ao se tratar de organizações indígenas, já que “nenhuma organização representa perfeitamente nem todos os membros das sociedades respectivas, nem todas as suas comunidades locais.” (SCHRODER, 1999, p.252). Por mais legítimo e representativo que seja o grupo de lideranças responsáveis pela interlocução com os órgãos partícipes do licenciamento, e por mais que esteja dada a impossibilidade de participação de todos os membros de determinado povo indígena (em especial os numerosos), é fato que os que não participam de alguma forma do processo tendem a subestimar a importância de empreendimentos desse porte em suas próprias vidas.

A participação Tapeba, ainda que bastante significativa (principalmente se comparada a situações

semelhantes em processos de licenciamento ambiental) foi condicionada por limitações políticas e burocráticas. É comum acontecer também processos conflituosos deflagrados pela instauração de novas lideranças políticas, nem sempre as tradicionais. Situação como essa é um dos desdobramentos gerados pela imposição de um modelo de diálogo formal com a sociedade envolvente, modelo esse muitas vezes incompatível com a formação de lideranças tradicionais.

9 – DO PIN AO PAC: A DUPLICAÇÃO DA BR 222 NO CEARÁ

Sob a égide do regime militar no Brasil, foi decretado em 1970 o Plano de Integração Nacional – PIN. Tendo como alvo a integração de “vazios demográficos”, o PIN promoveu a abertura de várias rodovias, principalmente na região amazônica. Esse mesmo governo instituiu, em 1973, o Plano Nacional de Viação – PNV.

As concepções que permeiam o texto do PNV ainda vigente não se limitaram ao período militar. Em 2007, o projeto de lei nº 2.200/2004 que pretendia alterar o PNV de 1973, dando novos pontos de passagem para o trecho da BR-222 a ser implantada no Pará, assim defendeu o pleito:

A não implantação da BR 222 constitui um entrave capaz de bloquear qualquer impulso no desenvolvimento dessa região [...].No entanto, a região é dotada de riquezas naturais e possui grande potencial a ser devidamente explorado.

Precedido pelos programas “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avança Brasil” (2000-2003), o PAC mantém a linha da promoção de eixos de integração e desenvolvimento econômico, tendo a instalação de grandes empreendimentos como componente principal.

Como retrocesso das duas primeiras versões, o PAC se apresenta mais como uma grande coleção de obras que propriamente a implementação de uma estratégia de política econômica e territorial, por mais questionáveis que sejam os critérios adotados pelos programas que o precedeu. Como diferencial, traz investimentos maciços no Norte e Nordeste, sendo que os programas anteriores concentravam a maior

parte dos investimentos no polo industrial do Sudeste. Com o incremento da infraestrutura no Nordeste, temos, portanto uma maior incidência de impactos sobre os povos indígenas na região, que já enfrentam uma situação bastante crítica de acesso à terra e aos recursos naturais.

Conforme exposto anteriormente, as ações do PAC no Nordeste contemplam investimentos em transportes (rodovias, ferrovias, hidrovias e obras de ligações intermodais), integração e revitalização de bacias hidrográficas, sistemas de abastecimento e tratamento de água, projetos de irrigação, geração e transmissão de energia, além de ampliação e construção de portos e aeroportos.

No âmbito do PAC, e com o objetivo principal de favorecer o fluxo comercial ao Complexo Industrial e Portuário do Pecém com vistas à exportação, além de intensificar a ligação com outras rodovias federais, estaduais e com o anel rodoviário, em 2005 o Departamento de Infraestrutura e Transportes – Dnit propôs o “Projeto de adequação e aumento de capacidade da BR-222/CE”¹.

O traçado da BR-222 corta o país na direção Leste-Oeste, passando de forma descontínua e desigual pelos estados Ceará, Piauí, Maranhão e Pará, em uma extensão de aproximadamente 1.830,5 km. (BRASIL, 2004, p.11).

O trecho da BR 222 no Ceará foi construído em 1978, ocasião em que várias famílias Tapeba foram remanejadas. Nesse período, a concepção de projetos viários levava em consideração aspectos geométricos e geotécnicos que possibilitassem o menor custo com o maior retorno financeiro, desconsiderando fatores sociais, culturais e ambientais. Em 1986, a resolução Conama nº 01 enquadrava estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento no âmbito das *atividades modificadoras do meio ambiente*, para as quais se passou a exigir estudos prévios de impacto ambiental.

Instalada consoante às concepções vigentes na década anterior, a BR-222 pode ser enquadrada

¹ No contexto em análise, o Complexo Industrial e Portuário do Pecém pode ser considerado um projeto âncora, tal como define Verdum: “que se refere ao projeto com poder catalítico-sinérgico para justificar a formação de um agrupamento de outros projetos no seu entorno” (2007, p. 6).

como passivo ambiental, considerado pelo Dnit como “toda ocorrência decorrente de falha de construção, restauração ou manutenção da rodovia capaz de atuar como fator de dano ou degradação ambiental à área de influência direta, ao corpo estradal ou ao usuário” (IS-246 DNIT).

Os passivos ambientais, normalmente observados quando o empreendimento já se encontra em operação, poderiam ser evitados com a melhoria da qualidade dos EIA/RIMA e qualificação do processo monitoramento dos empreendimentos licenciados.

A forte pressão política e econômica exercida sobre os processos de licenciamento ambiental resulta na aprovação sem a devida análise da viabilidade socioambiental dos empreendimentos. A implantação dos grandes projetos implica graves mudanças no meio ambiente físico, biótico e antrópico e exige tempo para que a sociedade possa conhecer e avaliar seus impactos. Impactos também na vida cultural dos povos envolvidos, o que implica também considerar alternativas de vias de desenvolvimento.

A transposição desse conceito contábil [passivo] para a área ambiental apresenta algumas dificuldades. Primeiro, por envolver conceitos culturais. Segundo, porque os recursos naturais são chamados recursos em virtude de serem compreendidos como coisa que tem valor, com o agravante de estarem submetidos a usos frequentemente conflitantes, ou seja, um usuário normalmente diminui a abundância ou deprecia o valor do recurso deixado disponível para outros usuários.

Daí a necessidade de estudos acurados e de monitoramento firme do cumprimento da legislação ambiental. Maior transparência por parte dos entes públicos e privados nos processos de planejamento, licenciamento ambiental, implantação e acompanhamento efetivo dos projetos. O que implica a publicização de informação, possibilitando a participação efetiva, informada e qualificada da sociedade, assim como o acompanhamento e fiscalização. Enfim, a chave para a qualificação do processo está no aperfeiçoamento dos instrumentos de informação e mecanismos de participação democrática.

O projeto, estimado pelo Dnit em 76,7 milhões de reais e indicado pelo Ibama com valor de 94,4 milhões,

consistia inicialmente na ampliação de dois trechos, totalizando uma extensão de 32,4 km (sendo que o trecho I intercepta a TI Tapeba em aproximadamente 6,7km), nos quais estavam previstas a construção e restauração de pistas, curvas e plataformas, a intervenção em viadutos e pontes (algumas delas sobre corpos hídricos que atravessam a Terra Indígena Tapeba), entre outras obras associadas e complementares. Para isso, o projeto prevê atividades de terraplanagem, drenagem e pavimentação. A área de influência do projeto é drenada por três bacias hidrográficas: a do rio Ceará, rio Cauhipe e rio Juá (BRASIL, 2006, p.49).

Em 2005, o empreendedor requereu licenciamento ambiental junto à Superintendência Estadual de Meio Ambiente – Semace, que emitiu Termo de Referência para elaboração de estudos ambientais. A Semace elaborou parecer aprovando o EIA/RIMA sem mencionar a questão da TI Tapeba, mas não chegou a emitir a Licença Prévia – LP. O Estudo do Componente Indígena destaca como pretexto do não acionamento da Funai o fato de o TR emitido pelo então licenciador não considerar o componente indígena do processo.

Entretanto, ainda que não previsto do TR, um estudo de impacto ambiental minimamente sério constataria, a partir dos trabalhos de campo e coleta de dados primários a que são submetidos, a existência de grupos indígenas na área de implantação do projeto.

Mesmo com essa verificação, a TI continuou a ser convenientemente ignorada pela equipe dos estudos (Centran), empreendedor (Dnit) e licenciador (Semace).

A metodologia utilizada na elaboração de Estudos de Impacto Ambiental apresenta uma série de vícios e limitações, dos quais se destaca a inserção tardia no processo decisório do traçado do empreendimento (no caso de rodovias, dutos e linhas de transmissão, entre outros), a deficiência crônica no levantamento de dados primários e junção desarticulada das partes do estudo, que leve em conta nos diagnósticos e prognósticos, tanto o meio físico e biótico como o socioeconômico.

Como se não bastasse as limitações já conhecidas da ferramenta, o EIA da BR-222 contou com toda sorte de falhas, incongruências e inadequações. Em parecer técnico de 04/07/08, o Ibama aponta claramente

algumas delas, e destacamos: levantamentos superficiais, incompletos e dados insuficientes de flora (que não contou com levantamento de dados primários), caracterização equivocada de fauna, diagnóstico insuficiente de qualidade da água, ausência de delimitação das áreas de influência, omissão na identificação do patrimônio arqueológico e “ausência integral de identificação e caracterização das comunidades indígenas” (Parecer Ibama nº 73/2008/COTRA/CGTMO/DILIC, p.3).

Seria exatamente a comparação e análise sistemática das alternativas e traçados que possibilitaria a escolha da melhor opção. No caso da duplicação da BR 222, não houve análise de alternativas locais. Especificamente sobre esse aspecto, no parecer consta que o EIA-RIMA:

Comete um erro grosseiro, que vem de encontro com os preceitos na legislação ambiental vigente, quando justifica, que a única alternativa seria a não execução do projeto, pois a alternativa de projeto da obra já se encontrava definida pelo empreendedor, antes da elaboração do Eia-Rima (BRASIL, 2008, p.4).

Em atendimento às diversas solicitações do licenciador, o Dnit elaborou documento de complementação, que ainda assim atendeu apenas parcialmente, já que “algumas deficiências técnicas não haviam sido atendidas nas complementações apresentadas” ((BRASIL, 2008, p.6).

Especificamente no que se refere às áreas de influência, o Parecer do Ibama entende que “a delimitação da área de influência direta do empreendimento foi subestimada, tendo em vista que alguns impactos extrapolam o limite estabelecido” (BRASIL, 2008, p.6).

A Resolução Conama nº 237/97 estabelece que seja de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) o licenciamento ambiental de atividades de significativo impacto ambiental localizadas em terras indígenas. Com base nesse dispositivo legal, e após ser acionado pelos Tapeba, a Procuradoria da República do Ceará instituiu, em 2006, procedimento administrativo que possibilitou a devida federalização do processo, que passou a ser conduzido pelo Ibama Sede em 2008, tendo acompanhamento da Coordenação Geral de

Patrimônio Indígena e Meio Ambiente da Funai nos trâmites relacionados ao componente indígena.

Sendo as terras indígenas espaços territoriais especialmente protegidos, ou seja, áreas sobre as quais incide proteção jurídica específica, a Funai inseriu novos elementos no processo, exigindo complementação dos estudos ambientais realizados, cujos relatórios ignoraram solenemente a incidência da obra sobre a Terra Indígena Tapeba.

O Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, além de não apresentar traçados alternativos, desconsiderou a existência de várias residências de indígenas às margens da BR-222, não fazendo qualquer menção à presença Tapeba, tampouco a outros povos da região, como os anacés ou os Pitaguari.

No âmbito do componente indígena do processo e buscando nortear a elaboração dos estudos, em maio de 2007 a Funai emitiu Termo de Referência para análise dos impactos do empreendimento sobre os povos indígenas. Considerando o registro dos conhecimentos indígenas sobre o meio ambiente e as práticas a ele relacionadas, foram descritos os possíveis impactos ambientais e socioculturais decorrentes do empreendimento. O estudo foi solicitado de modo a prever a avaliação da viabilidade do projeto sob a ótica indígena, com vistas a subsidiar manifestação da Funai ao órgão licenciador.

O Termo de Referência para o Estudo Etnoecológico recomendou que fossem caracterizadas a apropriação, identificação e utilização dos recursos naturais e sua importância para a manutenção física e cultural dos índios, trazendo variáveis dos impactos decorrentes da implantação da obra a partir da perspectiva indígena. Buscou ainda indicar ações que favoreçam a sustentabilidade e a melhoria da qualidade de vida de acordo com as especificidades étnicas do grupo.

A proposta de trabalho expressa na primeira etapa do Termo de Referência visou atender a pesquisa e coleta de dados referentes aos impactos para os meios físico e biótico e os impactos de ordem sociocultural nas fases de pré-execução, instalação e operação do empreendimento, sendo os estudos caracterizados pela interdisciplinaridade, utilizando metodologias dos

campos das ciências humanas e sociais e das ciências exatas e naturais. O documento ressalta ainda que a participação efetiva do grupo indígena é imprescindível e fundamental (Processo Funai nº 1.849/06, p. 230).

No entanto, em agosto de 2008, antes de ser realizada avaliação de impactos sobre as terras indígenas, a Licença Prévia para projeto foi emitida pelo Ibama. A Funai, que antes havia solicitado estudos específicos do componente indígena, deu anuência para a LP, sem sequer estabelecer condicionantes.

Constata-se, assim a existência de falhas nas três fases previstas: na primeira, porque o requerimento não foi feito ao órgão devido; na segunda, porque os dados coletados foram incompletos, insuficientes e insatisfatórios; e na terceira, porque a licença foi emitida sem conformidade aos preceitos da Licença Prévia.

No intento de corroborar a afirmação supra, que faz referência às limitações do licenciamento, vemos, sobre as incongruências relatadas que: na 1ª fase, o órgão estadual não fez consulta à Funai, não solicitou que o empreendedor o fizesse e não apontou para a esfera adequada, no caso, a federal; na 2ª, apesar da clara precariedade dos dados obtidos nos estudos ambientais, o órgão estadual aprovou os relatórios; e na 3ª fase, após aprovação pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema) o órgão estadual estava na iminência de emissão de LP, não fosse pela federalização do processo, por intervenção judicial.

Inicialmente conduzido por órgão sem competência originária para emissão de licenças, a Semace, houve assunção e avocação da competência pelo órgão adequado, o Ibama. Federalizado, sendo que o Ibama emitiu LP sem ter sido atestada a viabilidade técnica e locacional da obra levando em consideração o componente indígena. Essa aparente arbitrariedade não pode, contudo, ser totalmente debitada ao licenciador. Contrariando alguns dos pressupostos legais aplicáveis, a Funai encaminhou ofício ao Ibama informando a ausência de óbices para a emissão da licença, sem sequer estabelecer condicionantes.

O Plano Básico Ambiental – PBA foi elaborado antes da emissão da LP e desconsiderado pelo Ibama, que apontou a necessidade de elaboração de novo PBA.

Em decorrência da reivindicação indígena externada na reunião realizada em fevereiro de 2008, o trecho II do projeto foi excluído do processo do Ibama, que passou a licenciar apenas o trecho I, que compreende 24 km (km 12 ao km 35,6) entre o entroncamento da BR-020 e a CE-423, e que segue em direção ao município de São Gonçalo do Amarante.

A questão indígena do processo esteve sempre defasada no licenciamento, sendo que apenas em agosto de 2009 foi parcialmente sanada essa defasagem, a partir da elaboração do componente indígena do Plano Básico Ambiental. O documento considerou parte das orientações da Funai, as demandas indígenas e os impactos antes identificados para então propor a implementação de oito programas. São eles: Programa de Gestão Territorial Indígena, Programa de Fomento à Geração de Renda, Programa de Comunicação Social com os Tapeba e Anacé, Programa de Educação Ambiental Indígena, Programa de Educação em Saúde Indígena, Programa de Patrimônio Cultural Material e Imaterial, Programa de Apoio e Fortalecimento das Organizações Indígenas e Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos².

Os projetos propostos nortearam-se pela noção de sustentabilidade tal como desenhada no Termo de Referência da CGPIMA. Não foram, contudo, ancorados em uma relação lógica “causa-efeito” pelos impactos gerados, tampouco trouxeram ou previram ações de médio ou longo prazo, estando todas num horizonte temporal de 24 meses, ao passo que o empreendimento encontra-se instalado na terra indígena desde o fim da década de 1970, sem previsão para deixar de operar naquele traçado. Nessa direção, a Funai destacou a necessidade de ajustes no cronograma, devendo contemplar programas permanentes, em função dos impactos permanentes em decorrência da pavimentação, operação e duplicação da rodovia.

Em um contexto em que o ambiente natural já é bastante modificado, presume-se que os impactos serão menos significativos, como se o grau de

² Os dois últimos programas não estavam inicialmente previstos e foram elaborados por solicitação da Funai, que também exigiu que fossem contempladas atividades de fitofitocídio e recuperação de áreas degradadas para além das relacionadas à duplicação.

alteração do ecossistema justificasse mais uma intervenção negativa. Esse tipo de lógica tem dificultado o acompanhamento adequado de empreendimentos projetados nas regiões mais antropizadas do país.

O estudo de caso proposto representa, em um contexto mais amplo, as manobras necessárias ao reconhecimento dos povos indígenas do Nordeste como atores legítimos nos processos de licenciamento ambiental.

Tomando a política de transportes brasileira, a legislação ambiental e os dispositivos relativos aos direitos de povos etnicamente diferenciados, observa-se que a duplicação da BR-222 sobre o território Tapeba “perpassa a mera obediência às normas de licenciamento ambiental e remete à discussão sobre o próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.” (LEUZINGER et. al. , 2006, p.2), e também aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

10 – ATORES SOCIAIS – BREVE CARACTERIZAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO

A Semace recebeu requerimento do Dnit para licenciamento ambiental da duplicação em 2005, e no mesmo ano, emitiu termo de referência para elaboração dos estudos ambientais.

Sobre a possibilidade de ingerência na condução desse processo pela Semace, há que se destacar a Operação Marambaia, conduzida pela Polícia Federal em outubro de 2008. A operação foi noticiada como o escândalo da cúpula ambiental do Ceará ao trazer à tona diversas irregularidades na concessão de licenças ambientais, culminando na prisão da secretária municipal de meio ambiente de Fortaleza, do gerente do Ibama no Ceará e do superintendente da Semace.

Com a federalização proposta pelo MP, o processo passou a ser conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

O Ibama apontou inúmeras falhas no EIA/RIMA do projeto, parte delas mencionadas anteriormente. Embora sejam ressaltadas ao longo da análise diversas

lacunas, um trecho do parecer explicita a orientação dada pela coordenação à equipe técnica:

a coordenação geral emitiu despacho, em 26.05.2008 a esta Coordenação de Transportes “*para proceder à análise do Eia-Rima com vistas à emissão de Licença Prévia*”. Dessa forma, é por meio desse despacho e **posicionamento** da Coordenação-Geral que é realizada esta análise (grifo nosso).

Destarte, apesar de apontar diversas, “grandes deficiências” e aspectos de “baixa-qualidade” (p.6) nos estudos e concluir “que o Dnit ainda não tinha atendido integralmente as necessidades de adequações e complementações requeridas [pelo próprio Ibama] para inserção no EIA” (p.4), o parecer se posiciona, por fim, favoravelmente à emissão da licença prévia. Apesar da ausência de estudos do componente indígena, o Ibama acatou manifestação da Funai favorável à emissão de LP, sem condicionantes.

A Funai é o “braço indigenista” do Estado brasileiro, a instância mediadora responsável por executar a política indigenista do país. Como tal, deve(ria) mediar um diálogo entre as partes, diálogo este que é permanentemente comprometido pelas regras de linguagem do discurso hegemônico com seus próprios critérios de inteligibilidade.

A Fundação ingressou no processo de licenciamento da duplicação da BR 222-CE em junho de 2006, ao ser acionada pelo Ministério Público do Ceará. A partir de então, oficiou ao empreendedor e o então licenciador a necessidade de adoção de procedimentos específicos relacionados ao componente indígena.

A atuação da Funai foi marcada por contradições, explicitadas no parecer do órgão licenciador, que aponta incoerências e menciona que a Funai teria “recuado”. Sua representação se deu por meio da CGPIMA, com o apoio da estrutura regional.

A Funai segue operando de forma frágil e vulnerável, com um quadro de profissionais insuficiente para o tamanho da tarefa de lidar com a defesa dos direitos indígenas.

Em que pesem as dificuldades estruturais e políticas da Funai, cabe a ela como um órgão gestor de política pública – política indigenista – construir

os elementos de transformação, capacitando-se para a implementação de instrumentos de intervenção na realidade, inovadores e mais eficazes e incentivar a participação das comunidades indígenas.

Reconhecer a necessidade de redirecionamento da Funai tendo como perspectiva novos modelos de intervenção indigenista implica considerar também a rede de estruturas e interesses composta por administrações regionais, núcleos de apoio e postos indígenas. A Funai tem problemas congênitos de ordem técnica, política e organizacional.

A Figura 1 apresenta os atores recortados no estudo de caso: índios Tapeba, empreendedor (Dnit), órgãos licenciadores (Semace e Ibama), e órgão interveniente (Funai).

Ilustra ainda a relação entre os agentes – tomando como referência os tapebas, podemos afirmar que: (i) A Semace não se relacionou com os índios, ignorando convenientemente a população indígena e seus direitos, (ii) a Funai conduziu os trâmites administrativos do processo e intermediou as relações entre diferentes agentes, (iii) as relações entre empreendedor e os tapebas foram intermediadas pela Funai, (iv) a relação do Ibama com os Tapeba foi indireta, passiva, formal e distante – o licenciador se limitou aos documentos em relação à anuência da Funai para a emissão de licenças.

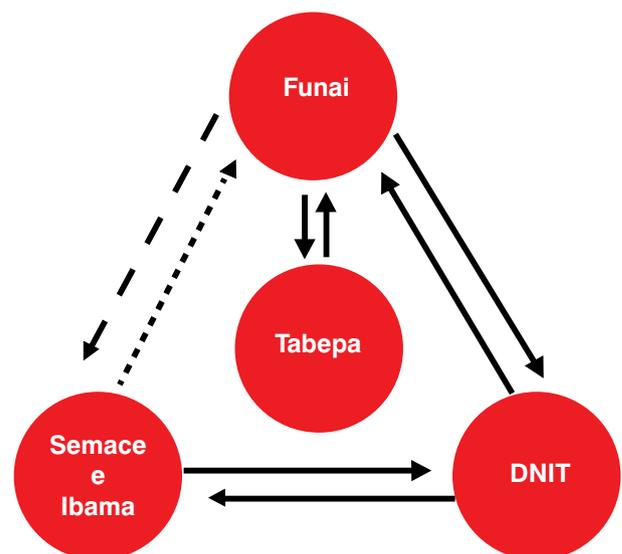


Figura 1 – Diagrama dos Atores Envolvidos no Licenciamento Ambiental da BR 222

Fonte: Elaboração própria dos autores.

O processo de licenciamento ambiental da BR 222 no Ceará se configurou como um conflito socioambiental, tal como definido por Little: “disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural” (2001, p. 107), em uma fusão de ao menos duas tipologias – conflito em torno do controle dos recursos naturais (ligado às terras que contêm esses recursos e aos grupos humanos que as reivindicam como seu território) e conflito em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela intervenção humana no ecossistema. É nesse cenário que atores entram em choque em função das diferentes ideologias e formas de adaptação.

Os Tapeba

No Ceará, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, referentes ao Censo 2010, existem 19.336 índios, divididos em 14 etnias. O Estado conta hoje com nove terras indígenas em processo de reconhecimento administrativo, sendo que apenas uma teve sua regularização fundiária concluída, e quatro não contam sequer com definição de limites. Quatro das oito terras são de ocupação tradicional do grupo Tremembé e as demais fazem referência aos Jenipapo-Kanindé, Potiguara, Pitaguary, Anacé e Tapeba.

Os Tapeba começaram a reivindicar seus direitos territoriais partir da década de 1980, seguidos por diversos outros grupos.

A Terra Indígena Tapeba – TI localiza-se no município de Caucaia, região metropolitana de Fortaleza, no Estado do Ceará. A regularização fundiária do território Tapeba remonta a 1985, quando a Funai deu início aos trâmites necessários à identificação da área. Atualmente, a terra está delimitada em 4.767 hectares em um perímetro de aproximadamente 81 quilômetros, mas o processo ainda não foi concluído e apresenta entraves políticos, administrativos e burocráticos, pois teve sua demarcação judicialmente suspensa.

A territorialidade, entendida aqui como as modalidades de ocupação e a maneira como os Tapeba se distribuem é em grande medida determinada – e limitada – pelos diversos empreendimentos que incidem na área indígena, sendo as rodovias as mais

significativas quanto à influência na distribuição espacial do grupo.

Atualmente, existem diversos empreendimentos instalados na Terra Indígena Tapeba – além de rodovias, dois postos de gasolina (estando um deles desativado e o outro em pleno funcionamento), um gasoduto, uma linha férrea e explorações minerais, principalmente de argila para fabricação de telhas e tijolos. Essas interferências, somadas ao alto índice de desemprego e criminalidade da região (BARRETO FILHO, 1993), aumentam a pressão sobre o território indígena, agravando uma situação de já extrema vulnerabilidade.

A existência desses empreendimentos na TI Tapeba gera impactos socioambientais de elevada magnitude e, aliado ao seu alto nível de ocupação não indígena (decorrente em grande parte do processo de regularização fundiária) promove alterações profundas no ecossistema, compromete os recursos naturais e é incompatível com a manutenção das atividades tradicionais do grupo.

Os Tapeba têm buscado dar visibilidade a suas reivindicações, denunciando os danos ambientais que incidem sobre seu território e também a inoperância dos órgãos controladores, principalmente a Semace, e, em anos mais recentes, o Instituto do Meio Ambiente de Caucaia – Imac.

A partir de denúncia feita pelos Tapeba, em março de 2009, a Funai, Polícia Federal e Ibama realizaram operação de fiscalização com objetivo de prender pessoas que invadiam a área indígena e retiravam argila, para fabricação de telhas e tijolos em fábrica de cerâmica vizinha à TI.

Na ausência de intervenção efetiva dos órgãos competentes – Ibama, Funai e Polícia Federal – os índios redesenham suas estratégias, operando a própria comunidade em defesa do território e de seus recursos naturais.

A TI Tapeba teve seu processo de regularização fundiária iniciado em 1985. No ano de 1986 foi delimitada e posteriormente declarada de posse permanente do grupo indígena Tapeba. Mas, em 1998, o Superior Tribunal de Justiça –STJ anulou

os procedimentos anteriores à legislação vigente. (BARRETO FILHO, 2006).

Após reformulação parcial de seus limites, em 2003, a TI Tapeba foi delimitada em 4.767 hectares. Seguindo os trâmites dispostos do Decreto 1.775/96, o processo passou por período de contraditório, sendo que na sequência, a Funai teria três meses para analisar as 14 (quatorze) contestações recebidas, quase todas fundamentadas no mesmo argumento. De acordo com as informações da Diretoria de Assuntos Fundiários – DAF/Funai, atualmente, Diretoria de Proteção Territorial – DPT, em 2009, “não há disponibilidade de técnico para análise”.

A morosidade que caracteriza o processo de regularização fundiária das terras indígenas, agravado no caso dos Tapeba, trouxe consequências diretas para o nível de degradação ambiental da área. Ainda que, em consonância com o artigo 231 da CF, as terras tradicionalmente ocupadas sejam indígenas independentemente de sua demarcação, sendo direito originário e, portanto, anterior ao Estado brasileiro, a ausência de avanços no processo administrativo de regularização fundiária intensifica permanência de não índios – que em 2003 ocupavam mais de dois terços da TI – e com ela a exploração dos recursos naturais e a depreciação da qualidade ambiental.

Ainda que a demarcação seja “apenas” o reconhecimento administrativo formal de um direito originário, a morosidade de seus procedimentos e a dificuldade em sua efetivação causam transtornos de toda ordem. A inexistência formal da terra indígena, e posteriormente a decisão jurídica de nulidade de seus atos foi muitas vezes conveniente para que empreendedores e órgãos licenciadores permitissem a exploração dos recursos naturais da TI e de seu entorno. Na maior parte das vezes, sem qualquer comunicação aos índios.

Em 2008, uma decisão do STJ anula o processo de regularização fundiária da TI em função de uma reclamação feita pela Prefeitura de Caucaia, que questionava a representação municipal no grupo de trabalho³. O conflito com a oligarquia regional, efetivada

na reclamação impetrada pelo município, provocou um refluxo, ameaçando um retrocesso nas conquistas já efetivadas no âmbito do processo de regularização fundiária da TI. No início de 2009, o Ministério Público Federal ingressou com recurso solicitando embargo de declaração na tentativa de protelar e quiçá reverter a decisão do STJ quando à anulação do procedimento demarcatório.

Vemos que o histórico de ocupação territorial é marcado por conflitos fundiários ainda presentes hoje em dia, apesar das mudanças nas formas de enfrentamento. No Brasil, nas regiões de maior densidade populacional e mais intensa exploração econômica – notadamente o Nordeste, o Sul e o Sudeste – o processo de regularização fundiária de terras indígenas apresenta grandes entraves para demarcação e proteção.

No exame da inserção social e econômica dos Tapeba devem ser considerados os conflitos interétnicos e as alianças estabelecidas pelo grupo, que influenciam inclusive no leque diversificado de atividades produtivas que realizam, tais como trabalho assalariado formal, extração de palha nos carnaubais, agricultura, extração de recursos minerais e pesqueiros (captura de crustáceos e pesca artesanal em rios, açudes e lagoas), produção e comercialização de artesanato etc. Essas e outras atividades dos tapebanos estão relacionadas “ao contexto histórico da dispersão de seus grupos locais durante a segunda metade do século XX e às possibilidades oferecidas pelo mercado regional no qual o grupo se engajou.” (BARRETO FILHO, 2006, p. 9).

O projeto de duplicação da BR 222 acirrou conflitos já existentes com grupos não índios, mas também criou condições para o estabelecimento de alianças com outros grupos não índios contrários ao

que declarou nula a Portaria 967/97 que determinou a demarcação de terras indígenas denominadas Tapeba, por não haver representação do Município de Caucaia/CE. Sustentou o Reclamante que fora expedida nova portaria de nº 97/2003, para o mesmo fim, sem a inclusão do município no grupo de trabalho. Em julgamento realizado em 11/06/2008, a 1ª Seção julgou procedente a Reclamação, por ter sido descumprido o determinado no MS n. 5.505, anulando-se a Portaria n. 97/03, que criou o grupo de trabalho para os fins indicados, bem como os atos subsequentes, por não ter sido incluído, no referido grupo, um representante do município reclamante (Fonte – STJ. Processo Rcl 2651, Registro 2007/0261207-3, nº 0261207-83-2007.3.00.0000).

3 Trata-se de reclamação apresentada pelo Município de Caucaia alegando desrespeito à decisão proferida pelo STJ no MS nº 5.505/DF,

empreendimento, que viram na intervenção Tapeba uma aliança vantajosa, e passaram a apoiar expressamente os Tapeba, inclusive nas eleições municipais.

Os Tapebas desenvolveram mecanismos de controle que permitem conciliar de forma bastante equilibrada a articulação de parcerias com o Estado e organizações não governamentais, conduzindo projetos e atividades, sem, no entanto, permitir a invasão excessiva tão comum a essas parcerias. Seja Funai, MEC, MMA, ou organizações religiosas e indigenistas, os Tapeba mantêm domínio, autonomia e a centralidade das ações.

O controle social exercido pelos Tapeba em relação a instituições apoiadoras (governamentais ou não) de ações e projetos reforça a capacidade de organização e senso de proteção desenvolvido pelo grupo, apesar de todas as dificuldades impostas. As relações são pautadas pelo controle. Atualmente realizam parcerias ou são apoiados por algumas instituições, entre elas o Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza – CDPDH.

11 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma participação protagonista significa que os Tapeba conseguiram com sua atuação, se posicionar enquanto comunidade independente e autônoma.

Os Tapeba não só participaram nas etapas em que foram chamados, mas também marcaram presença nas que não estavam previstos, com intervenções que demonstraram alto grau de conscientização social e política. Em todas, não só ouviram e se fizeram ouvir, mas questionaram, problematizaram, pressionaram e fizeram valer seus direitos como cidadãos e como povo etnicamente diferenciado. De maneira inédita em um licenciamento ambiental, incluíram outro grupo indígena no processo, mudaram o traçado do projeto e condicionaram cronogramas do Dnit, Funai e Ibama. A intervenção indígena no processo repercutiu na esfera local, regional e nacional.

Temos aqui uma situação na qual os Tapeba cavaram espaços de participação antes de o órgão indigenista oferecer-lhes, desempenhando assim papel protagônico na busca da garantia de seus direitos. A

participação tem sido uma estratégia e um instrumento de promoção de cidadania e conquistas e não apenas quando veem seu território e seus direitos ameaçados na instalação de projetos desenvolvimentistas.

A forma e o momento da participação dos povos indígenas nos processos de licenciamento são alguns dos maiores gargalos na definição dos procedimentos da Funai. Quando informá-los? Como informá-los? Como consultá-los? Em que etapa consultá-los?

Essa fragilidade política da Funai frente os grandes interesses econômicos, e a morosidade dos trâmites burocráticos podem ser consideradas como as causas dos resultados da participação indígena no licenciamento ambiental ter sido, no entanto, limitada.

Isso porque, na prática, os índios tiveram possibilidade de escolha quase nula. Ao concordarem com a emissão de LP sem estudos que contemplassem o componente indígena e com todo o histórico de negligência aos povos indígenas, sabia-se que a negociação do trecho era uma conquista, pois existia grande risco de instalação de ambos os trechos, com ou sem anuência indígena.

Ainda que a intervenção indígena no processo tenha levado a conquistas importantes – e pouco comuns – no licenciamento ambiental, não se pode deixar de considerar que os índios tiveram de se adequar e enquadrar num processo em que sabiam estar no polo mais fraco.

Entretanto, esse exercício de saber negociar e recuar também é parte de uma relevante estratégia de conquista de espaços. Particularmente no estudo em análise, faltou transparência às informações que pudessem garantir uma participação ainda mais efetiva. Essas informações não foram claras, nem precisas, tampouco oferecidas oportunamente.

Percebe-se, no entanto, que a participação, por mais protagonista que seja, não soluciona todos os problemas. Não deixa de ser, contudo, um avanço tanto para o crescimento coletivo quanto para a superação das dificuldades impostas.

A intervenção dos Tapeba não mudou a forma como o Dnit trata as questões indígenas

no âmbito das rodovias federais, mas inovou, ao forçar o empreendedor a um redirecionamento de procedimentos, cronogramas, gastos e estratégias. Também não mudou a forma como o órgão indigenista atropela procedimentos e acordos, cedendo às pressões políticas. Até porque, como destaca Ribeiro, “participação e parceria tornam-se jargões na moda que não conseguem mascarar o fato que todos... sabem onde se localiza o poder máximo na tomada de decisões.” (RIBEIRO, 2005, p. 13).

As proposições apresentadas aqui não têm a pretensão de fazer apontamentos fechados, mas de trazer elementos que possam contribuir para o debate mais amplo realizado na Funai sobre os procedimentos do órgão indigenista no acompanhamento de projetos potencialmente degradantes. Vários outros desafios se impõem à atuação da Funai no licenciamento ambiental, não foram aqui abordados e estão fora dos limites deste trabalho.

A intenção deste trabalho foi abordar a questão indígena no âmbito do licenciamento ambiental, com base em um recorte específico dos atores sociais envolvidos na duplicação de uma rodovia na Terra Indígena Tapeba.

No contexto em pauta, os agentes públicos envolvidos no conflito – Dnit, Ibama, Semace, Funai – manifestam relações de poder e disputam interesses nem sempre coerentes com suas responsabilidades institucionais no aparelho de estado, se movimentando por estratégias por vezes contraditórias. E como a toda ação há uma reação ou que, onde há poder há resistência, também a comunidade indígena se movimenta buscando alcançar seus objetivos estratégicos.

Assim, os conflitos observados devem ser percebidos como resultado de uma arena, com vários núcleos de poder e de lutas. Vimos que a correlação de forças – como fator condicionante das políticas públicas – é dinâmica e sujeita a alterações ao longo do tempo. A consciência ambiental, por exemplo, tem aumentado significativamente, promovendo condições favoráveis à implementação de políticas ambientais mais substanciais. Porém, com a atual crise financeira mundial e os consequentes

problemas socioeconômicos agravados, a dimensão socioambiental tende a ser secundarizada nas agendas governamentais no mundo inteiro.

Apesar de todas as dificuldades, é nítido o avanço da luta indígena em defesa dos seus direitos. Faz-se necessária, no entanto, a ampliação dos instrumentos de participação dos índios em instâncias decisórias. A Funai deve buscar estimular e fortalecer o protagonismo dos índios no licenciamento ambiental, promovendo sua participação nos processos capazes de afetá-los. Para tanto, o Estado deve apoiar a consolidação de instrumentos que contribuam para a instalação de práticas participativas.

Apesar do arcabouço legal relativamente consistente, constata-se a premente necessidade de amadurecimento, aperfeiçoamento e adequação dos processos de licenciamento ambiental no Brasil, especialmente no tocante às terras indígenas. Os avanços pontuais da discussão em torno do ritmo de degradação ambiental inerente ao modelo de desenvolvimento em curso não foram suficientemente consistentes, a ponto de mudar o rumo do sistema econômico, que permanece degradante, egoísta e irresponsável.

Pressupõe-se que a participação dos grupos indígenas e a defesa de sua sobrevivência enquanto etnia sejam um objetivos permanentes da Funai. A comprovação do seu papel na efetiva representação dos interesses da população indígena, na medida em que buscam reduzir as desigualdades desses grupamentos populacionais ou estratos sociais frente a necessidades econômicas, passa, então, a ser um requisito primordial para que se considere sua política voltada à equidade.

Devido à ausência de uma cultura de avaliação na administração pública, o Estado brasileiro não conta atualmente com um fluxo regular de informações sobre seu desempenho, ou seja, sobre os resultados produzidos (ou não produzidos) por seus órgãos e entidades. Em consequência, quase não há bases objetivas para distinguir os erros dos acertos das intervenções públicas, o que prejudica a capacidade de aprendizado no âmbito do Estado e cria problemas sistêmicos de eficiência, efetividade e racionalidade administrativa.

A difícil tarefa do licenciamento de promover a utilização racional dos recursos naturais no processo de desenvolvimento econômico deve ser norteadada por uma preocupação maior com os impactos socioculturais, sobretudo ao envolver minorias étnicas. Deve ser debatida e construída uma nova racionalidade que leve em conta não só as bases ecológicas, mas também aspectos sociais para uma gestão participativa dos recursos naturais, fornecendo subsídios para a implementação de políticas públicas que visem tanto a garantia dos direitos dos povos indígenas quanto a conservação do meio ambiente.

ABSTRACT

This research intends to analyze the correlation between the form and effects of the Tapeba's intervention during the environmental licensing process of the expansion of BR 222/CE highway from 2005 to 2009. It discusses some basic concepts of indigenous and public policy analysis, highlighting their contribution to this field of research. The relevance of this work is the possibility of debating the concepts of equity and participation as guiding criteria for the performance of FUNAI in order to decrease the environmental and social risks for indigenous peoples affected by infrastructure projects. It is understood that actions aimed to strengthen indigenous participation impact the effective representation of indigenous peoples' interests as they contribute to the implementation of initiatives that consider their ethnic specificities. They become, then, an essential requisite to think about the place of culture in environmental policy – specifically environmental licensing – and also in public policies designed to respect the otherness. The political and administrative reality in Brazil, characterized by a democracy not yet consolidated and a historical neglect in relation to indigenous peoples, leads to a limited participation due to economic and political structures set in a context of asymmetry and inequality. This investigation suggests that the dilemma is in the field of values, indicating that economic interests still override the environmental, social and communal ones when infrastructure projects are implemented.

KEYWORDS

Indigenous peoples. Environmental licensing. Participation. Tapeba.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Graziela Rodrigues de. **Terras indígenas e o licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de estreito**: análise etnográfica de um conflito socioambiental. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)-Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

BARATZ, Fani (Coord.). **Avaliação de passivos ambientais**: roteiros técnicos. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 2000. 130p.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade; CORREIA, Cloude de Souza. **Gestão ambiental e/ou territorial de/em terras indígenas**: subsídios para a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas conforme Portaria Interministerial nº 276/2008. IEB, GTZ; Brasília, 2009.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. Resumo do relatório de identificação e delimitação da terra indígena tapeba. In: Processo FUNAI/BSB/1986/85. Despacho nº 31, de 19/04/06, Publicado na seção 1 do **DOU** de 20/04/2006. Brasília, 2006.

_____. **Tapebas, tapebanos e pernas-de-pau**: etnogênese como processo social e luta simbólica. 1993. 692f. Dissertação (Mestrado em Antropologia)-Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional, Rio de Janeiro, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC2. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/pac2/balanco/docs/CE_web.pdf>. Acesso em: abr. 2013.

_____. Ministério dos Transportes. **Plano Nacional de Logística e Transportes**: relatório executivo. Brasília:

Ministério dos Transportes; Ministério da Defesa, 2007. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1318520363.pdf>>. Acesso em: 2013.

_____. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT. Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. **Projeto de adequação e aumento de capacidade da rodovia BR 222/CE**. CENTRAN, outubro 2006.

_____. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT. Sistema Rodoviário Nacional. **Divisão de trechos do PNV**, versão 2004. DNIT. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/download/PNVApresentacao2004.pdf>>. Acesso em: 2013.

CARVALHO, Maria Janete Albuquerque de Carvalho et al. Informação n. 153/CMAM/CGPIMA. **2º Produto - Consultoria TNC/Funai**. Brasília, junho de 2008.

CASTRO, Newton de; LAMY, Phillipe. **A desregulamentação do setor transporte: o subsetor transporte aéreo de passageiros**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Texto para discussão, n. 319). v.1.

COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – CNPI. Atas: reuniões ordinárias e extraordinárias. **Informativo**, edição especial de 1 ano. Brasília: Funai, 2008. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/>>. Acesso em: 2013.

DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, 2008. Nações Unidas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em: 2013.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, Memorando nº 26/GAB/CGDTI/08. **População indígena por estado da federação**. Brasília, 2008.

_____. **Povos indígenas**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2013.

_____. Processo nº 08620 00 1849/2006 – DV. **Duplicação da BR 222/CE**. Brasília, 2006.

_____. Processo nº 1986/85. **Identificação da terra indígena Tapeba**. Brasília, 1985.

GIANNINI, Isabelle Vidal. **Licenciamento ambiental do componente indígena**: manual de procedimentos da Funai. Produto de consultoria Projeto PNUD/BRA/ 96/018. Brasília, 2006.

GRAMKOW, Márcia Maria et al. Antropologia, povos indígenas, cooperação internacional e políticas públicas no Brasil. In: SOUSA, Cássio Noronha I. de et al. (ORG.). **Povos indígenas**: projetos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. REINECKE, Wanderlei e OLIVEIRA, Luciano N. Parecer n. 73/2008/COTRA/CGTMO/DILIC. **Análise do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**. 21p. In: processo Ibama nº 02001.000231/2007-13

LARAIA, Roque de Barros. **Ética e antropologia**: algumas questões. Brasília: UnB, 1994. (Série Antropologia, n.157).

LEITÃO, Sérgio e ARAÚJO, Ana Valéria. Direitos indígenas no Brasil: Evolução e desafios atuais. In: ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Org.). **Guia para formação em gestão de projetos indígenas**. Brasília: Paralelo 15, 2008.

LEME ENGENHARIA LTDA – EIA. Estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. **Instrumentos Legais e Normativos**, v. 4, fev. 2009.

LEUZINGER, Márcia; LAMY, Ana Carolina M.; OLIVEIRA PINTO, Mariana. Rodovia em Unidade de Conservação: o caso da estrada parque dos pireneus (GO). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 3., 2006, Brasília. **Anais....** Brasília: ANPPAS, 2006.

LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: **A difícil sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MALVEZZI, Roberto. Discurso Ambiental Brasileiro X Investimentos do PAC e BNDES (II). Apresentação no Simpósio Internacional sobre mudanças climáticas. Brasília, 8-12/07/2009. Disponível em: <http://www.adital.org.br/site/noticia_imp.asp?cod=40097&lang=PT>. Acesso em: out. 2009.

MILLER, Robert Pritchard. Análise e sistematização dos documentos de referencia sobre projetos e políticas públicas com interface direta e indireta com gestão e conservação da biodiversidade das terras indígenas. In: **Documento orientador para a preparação do programa nacional de gestão ambiental nas terras indígenas e do Projeto GEF Indígena** – Parte 1. Consultoria no âmbito do Contrato TNC CSE 0022-08. Brasília, Setembro de 2008.

PLANO BÁSICO AMBIENTAL – PBA. **Componente Indígena Tapeba e Anacé**. Projeto de Adequação e aumento de capacidade da rodovia BR 222-CE. Ecology, DNIT & Centran. Agosto de 2009.

RIBEIRO, Gustavo L. **Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento**. Brasília: UNB, 2005. (Série Antropologia, n. 383).

SCHRODER, Peter. Os índios são “participativos”? As bases sócio-culturais e políticas da participação de comunidades indígenas em projetos e programas. In: C. KASBURG; M. M. GRAMKOW (Org.). **Demarcando terras indígenas**: experiências e desafios de um projeto de parceria. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ. 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. 57p.

VERDUM, Ricardo. **A Gestão ambiental e territorial no Brasil indígena**: conceitos, estratégias e mecanismos de apoio no âmbito do MMA/SDS/DADS. Brasília, 2006.

_____. O desafio da gestão ambiental em terras indígenas. **Instituto de Estudos Sócio Econômicos**. Brasília, 2007.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direito e povos indígenas**. Curitiba: Juruá, 2009. 350p.

Recebido para publicação em 18/03/2013
Aceito em 15/06/2013