

v. Terras Indígenas na Amazônia Legal

Fany Ricardo

5.1. Processo de reconhecimento: histórico e situação atual

Em 31 de dezembro de 2010, na Amazônia Legal, havia 414 Terras Indígenas (TABELA 9), cobrindo um total de 1.086.950 km², ou 21,7% do território amazônico. Essa área representa 98,6% da extensão de TIs do Brasil.

Nas 414 TIs da Amazônia legal há 173 povos conhecidos, com uma população aproximada de 250.000 pessoas. Este total não considera a população das TIs em fase inicial de identificação, nem os indígenas que vivem em cidades e capitais da região. O censo 2010 promete avanços neste sentido, pois incorporou pela primeira vez um questionário específico para pessoas auto-identificadas indígenas. Provisoriamente (e a partir de fontes esparsas e diversas) estimamos em 450.000 a população

indígena que habita cidades e áreas rurais da Amazônia Legal.

A TABELA 9 apresenta a situação jurídica das TIs na Amazônia Legal, em dezembro de 2010. Em torno de 15% delas estão em processo de identificação. As terras homologadas correspondem a 74% (308 TIs). Em área, a soma das TIs homologadas abrange pouco mais de 1.023.215 km², ou seja, 94% da área ocupada pelas Terras Indígenas da Amazônia Legal.

Além das TIs que estão em processo de reconhecimento, existe uma série de terras que várias comunidades indígenas reivindicam para serem reconhecidas pelo Estado brasileiro. Em novembro de 2007, a Funai tinha uma relação dessas reivindicações protocoladas no órgão.

TABELA 9. Situação jurídica das Terras Indígenas na Amazônia Legal

Situação	Quantidade de TIs	%	Extensão (km ²)	%
Em identificação	60		50,6	
Com restrição de uso a não índios	4		7.042,6	
Em identificação (total)	64	15,5	7.093,2	0,6
Identificada	6	1,4	5.922,6	0,5
Declarada	36	8,7	50.719,4	4,7
Reservada	6		388,5	
Homologada	14		59.464,8	
Reservada ou Homologada com registro no CRI e/ou SPU	288		963.361,9	
Homologada (total)	308	74,4	1.023.215,2	94,2
Total geral	414	100	1.086.950,4	100

Na região amazônica elas somavam 192 novas terras, além de 63 TIs a serem revisadas/ampliadas. As reivindicações estão assim distribuídas: Acre: 4 novas TIs e 3 revisões; Amapá: 1 nova e 3 revisões; Amazonas: 159 novas e 20 revisões; Maranhão: 6 novas e 4 revisões; Mato Grosso: 4 novas e 3 revisões; Pará: 4 novas e 4 revisões; Rondônia: 4 novas e 7 revisões; Roraima: 1 nova e 16 revisões e Tocantins: 3 revisões.²⁰

Levando em conta que as TIs prescindem do reconhecimento oficial para serem consideradas como tais, não há uma fase do processo que possa ser adotada como data de “criação”, a exemplo do que acontece com as UCs. Assim, optamos por mostrar um histórico das homologações das TIs por período presidencial, o que reflete melhor o reconhecimento promovido pelo Estado desde o ponto de vista político.

Vale destacar que há retrocessos no procedimento de reconhecimento, especialmente pela revisão das TIs anteriores ao Decreto nº 1775/96. Por isso, a quantidade de terras homologadas por presidente (TABELA 10), não pode ser simplesmente somada, uma vez que muitas das TIs homologadas em um período foram revisadas em períodos seguintes.

A era José Sarney, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, entre 1989 e março de 1990, foi marcada por muitos retrocessos que geraram grande insegurança com relação à efetividade dos direitos indígenas. No contexto do Projeto Calha Norte, de inspiração militar, Sarney procurou limitar ou

²⁰ É possível que algumas das terras desta lista de 2007 tenham entrado em processo de identificação e já constem no cômputo da tabela 9. Pelas informações publicadas não é possível relacionar o nome da TI que entrou em identificação com as localidades protocoladas.

QUADRO 7. O que são Terras Indígenas?

O marco da Constituição Federal de 1988 foi fundamental para a regularização e a expansão das áreas destinadas aos povos indígenas. O Artigo 20 estabelece que as Terras Indígenas são “*territórios da União, sobre os quais é reconhecido o direito indígena à posse permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, sendo o poder público obrigado, por meio da Funai, a promover seu reconhecimento por ato declaratório que faça conhecer seus limites, assegure sua proteção e impeça sua ocupação por terceiros*”. O Artigo 231 ainda assegura a necessidade da garantia das terras “*habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições*”.

O processo de reconhecimento formal é feito por etapas, de acordo com procedimentos administrativos — estabelecidos pelo Estatuto do Índio, de 1973, e alterados por diversos decretos em 1976, 1983, 1987 e 1991* — hoje dispostos no Decreto n.º 1.775/1996.

As etapas de reconhecimento são:

1) Terras em Identificação — um estudo antropológico identifica a comunidade indígena e fundamenta o trabalho de um Grupo Técnico (GT) especializado em questões de natureza etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e fundiária. O GT é coordenado por um antropólogo e composto por técnicos da Funai. Deve apresentar à Funai relatório circunstanciado, com a caracterização da TI a ser demarcada.

2) Terras Aprovadas, sujeitas à contestação: são áreas cujos estudos de identificação foram aprovados pelo Presidente da Funai e cujo resumo do relatório foi publicado no Diário Oficial da União, com memorial descritivo e mapa. Por 90 dias, os limites podem ser contestados por qualquer interessado (inclusive Estados e municípios) que pleiteie indenização ou aponte vícios nos estudos de identificação.

3) Terras Declaradas: são de posse permanente indígena, declaradas pelo Ministro da Justiça por meio de portaria. A Funai deve realizar a demarcação física e promover a retirada dos ocupantes não índios, indenizando as benfeitorias de boa fé. Ao Incra cabe reassentar os ocupantes não índios em caráter prioritário.

4) Terras Homologadas: já receberam decreto presidencial, homologando a demarcação física. Incluem as terras definidas por procedimentos anteriores a 1996: as Domínios Indígenas, as Reservas e as Demarcadas pelo Incra, bem como as Terras Registradas no Cartório de Registro de Imóveis dos municípios (CRI) e ou na Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

* Para mais informações sobre as sistemáticas de demarcação de Terras Indígenas anteriores ao Decreto nº 1.775/96 acesse: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/introducao>.

TABELA 10. TIs homologadas na Amazônia Legal, por período presidencial, a partir de 1985

Período presidencial	Quantidade de terras	Área (km ²)
José Sarney (15/03/85 a 15/03/90)	53	144.428
Fernando Collor (16/03/90 a 02/10/92)	75	261.189
Itamar Franco (03/10/92 a 31/12/94)	10	54.997
Fernando Henrique Cardoso (01/01/95 a 31/12/98)	85	314.061
Fernando Henrique Cardoso (01/01/99 a 31/12/02)	18	96.369
Luiz Inácio Lula da Silva (01/01/03 a 31/12/06)	50	108.472
Luiz Inácio Lula da Silva (01/01/07 a 31/12/10)	13	76.901

impedir o reconhecimento de TIs consideradas por demais extensas, sobretudo em áreas de fronteira. Esta política tinha por objetivo facilitar a exploração econômica, sobretudo a mineração, e beneficiar as frentes de expansão da colonização.

Ao final, o Governo Sarney homologou 53 Terras Indígenas na Amazônia Legal, o que corresponde a mais de 140 mil km². Entretanto, recusou a proposta de demarcação contínua das TIs Yanomami e do Alto Rio Negro, dividindo-as em porções isoladas. A primeira foi fragmentada em 19 ilhas, e a segunda, em 14; ambas circundadas por Flonas. Em janeiro de 1990, nos últimos dias de governo, Sarney assinou o decreto de revogação da TI Uru-Eu-Wau-Wau, reconhecida no início de seu mandato, em 1985.

A fragmentação das terras em áreas menores e isoladas ameaça a continuidade biológica e cultural dos povos indígenas, pois limita ou impede o contato entre as aldeias e expõe as populações à linha de frente de atividades extrativas comerciais, como a exploração de madeira e o garimpo, sejam estas lícitas ou ilícitas. Estes são alguns dos problemas que escapam à simples soma de TIs.

Além disso, as constantes idas e vindas dos processos de reconhecimento das TIs – que ocorrem mesmo após os decretos de homologação – também fragilizam as séries históricas de extensão territorial. Sem contar a possibilidade de as fases que correspondem a um único processo de reconhecimento territorial serem contabilizadas de maneiras diversas, em diferentes períodos.

O governo Fernando Collor de Mello, entre março de 1990 e setembro de 1992, marca o início de aplicação da Constituição Federal de 1988 no Brasil. Em 1991, o Decreto nº 22 estabeleceu novas bases ao procedimento administrativo de demarcação. No mesmo ano, também por meio de decretos, foi realizada uma ampla reforma na Fundação Nacional do Índio (Funai). O órgão indigenista, antes vinculado ao extinto Ministério do Interior, foi transferido ao Ministério da Justiça. As responsabilidades sobre a saúde, a educação, o desenvolvimento rural e o meio ambiente foram descentralizadas, e passaram a ser exercidas, respectivamente, pelos Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente. Nesse contexto, a Funai concentrou

suas funções nas políticas de regularização, proteção e gestão das Terras Indígenas.

Collor homologou 75 TIs na Amazônia Legal, num total de 260 mil km². As decisões de Sarney relativas às TIs Yanomami e Uru-Eu-Wau-Wau foram revogadas. A primeira foi demarcada de modo contínuo, com 96.640 km² e a segunda foi reconhecida, tal como no projeto original, com 18.671 km². Entretanto, não foram revogadas as Flonas Roraima e Amazonas, criadas irregularmente sobre o território Yanomami.²¹

O presidente Itamar Franco em seus 2 anos de mandato, entre outubro de 1992 e dezembro de 1994, homologou 10 TIs, num total de 54.990 km². Dentre estas, destaca-se a TI Menkragnoti, com quase 50.000 km², conhecida pela campanha internacional liderada pelo cacique Raoni e pelo cantor Sting para obtenção de recursos para sua demarcação física.

Entre janeiro de 1995 e dezembro de 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso promoveu a maior expansão de TIs na Amazônia Legal. Foram homologadas 103 TIs, que somam 410.430 km², incluindo as cinco TIs contínuas no Rio Negro, com 106 mil km², e a Vale do Javari, com 85 mil km². Tal resultado deve-se principalmente ao Projeto Integrado de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL) (QUADRO 8), um dos componentes do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), coordenado pelo MMA e financiado pelos países do G7, espe-

²¹ A Flona de Roraima teve seus limites reduzidos em outubro de 2009, pela Lei Federal nº 12.058, quando deixou de se sobrepor à TI Yanomami. A Flona do Amazonas ainda se sobrepõe quase integralmente à área da TI. No ato da demarcação física da TI Yanomami, tornaram-se célebres as imagens da Polícia Federal destruindo com bombas as pistas clandestinas de garimpeiros e demais invasores que haviam se aproveitado da brecha da demarcação fragmentada, indicando os riscos do modelo adotado.

cialmente pela Alemanha. O contrato de financiamento do PPTAL com a Funai concretizou-se em meados de 1996.

Neste ano, o Decreto nº 1.775/1996 (ainda vigente) substituiu o Decreto nº 22 na definição do procedimento demarcatório e incluiu o princípio do contraditório no processo de reconhecimento das TIs. Esse princípio possibilita a pessoas ou instituições contestarem os limites da TI, quando publicados no Diário Oficial da União, no Diário do Estado, e fixados na sede da prefeitura do município onde a TI se localiza. Muito criticada de início, a medida não inviabilizou os processos de reconhecimento. Ao contrário, 590 mil km² foram homologados depois do decreto. Entretanto, os contrariados têm recorrido a ações no Judiciário com mais frequência.

QUADRO 8. O PPTAL

De 1996 a 2008, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) foi o principal responsável pelo financiamento e viabilização dos estudos e trabalhos de demarcação física das Terras Indígenas da Amazônia Legal.

O PPTAL propôs criar alternativas concretas e de longo prazo ao modelo tutelar. A base foi o estímulo ao controle social e à atuação indígena qualificada na estrutura da Funai e do Estado.

Em seu âmbito, a partir da experiência dos Wajãpi do Amapá, desenvolveu-se o modelo de “demarcação participativa”, cuja premissa básica é a parceria e a corresponsabilidade dos povos indígenas na formulação das políticas que lhes afetam diretamente. A própria demarcação é tomada como uma das etapas do processo mais amplo, de gestão sustentável das TIs.

Desde sua criação, o PPTAL contribuiu de forma decisiva para aprimorar o processo de regularização das Terras Indígenas da Amazônia Legal. Em dezembro de 2010, em fase de finalização e balanço, o PPTAL ainda não divulgara cálculos consolidados com o total de terras demarcadas pelo convênio. Em seu lugar considera-se a criação de um novo Projeto Integrado, com apoio da cooperação internacional, com vistas à montagem de planos de proteção, manejo e gestão das TIs.

► Balanço do reconhecimento das TIs no período 2007-2010

No período de janeiro de 2007 a dezembro de 2010, correspondente ao segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma redução acentuada no reconhecimento das TIs na Amazônia. Mesmo em comparação com o seu primeiro mandato – quando foram homologadas 50 TIs, num total de 108.470 km² – os números do segundo mandato são baixos: foram homologadas apenas 13 TIs, cuja soma é de 76.901 km² (TABELA 11).

Em 2007, apenas três TIs tiveram decreto homologatório. Em 2008, somente a TI Baú foi homologada. Em 2009, embalado pelos compromissos assumidos na 15ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP15), realizada em Copenhague, na Dinamarca, o presidente Lula homologou oito TIs na Amazônia, totalizando 51.021 km². E, em 2010, apenas em dezembro, homologou somente uma, a TI Apurinã do Igarapé Mucuí, no Amazonas.

Uma das causas dessa desaceleração no reconhecimento das TIs na Amazônia deve-se ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007. Várias obras previstas nesse programa, tais como rodovias, hidrelétricas e hidrovias, teriam impactos nas TIs, o que resultou em numerosos protestos das organizações indígenas e seus aliados. Vale notar, ainda, que as TIs em processo de reconhecimento, ou aquelas que não entraram no processo de reconhecimento, localizam-se em áreas mais povoadas ou estão sob forte influência de projetos de infraestrutura planejados. Essas terras certamente incitarão conflitos fundiários.

Dentre as 13 TIs homologadas nesse período, destacamos a TI Apyterewa, dos Parakanã, localizada no sudeste do Pará, cujo decreto foi assinado pelo presidente Lula no Dia do Índio, em abril de 2007. O processo de reconhecimento demorou mais de duas décadas para ser concluído, com diversas idas e vindas. Em 1992, os indígenas receberam posse perma-

TABELA 11. TIs homologadas entre 2007 e 2010

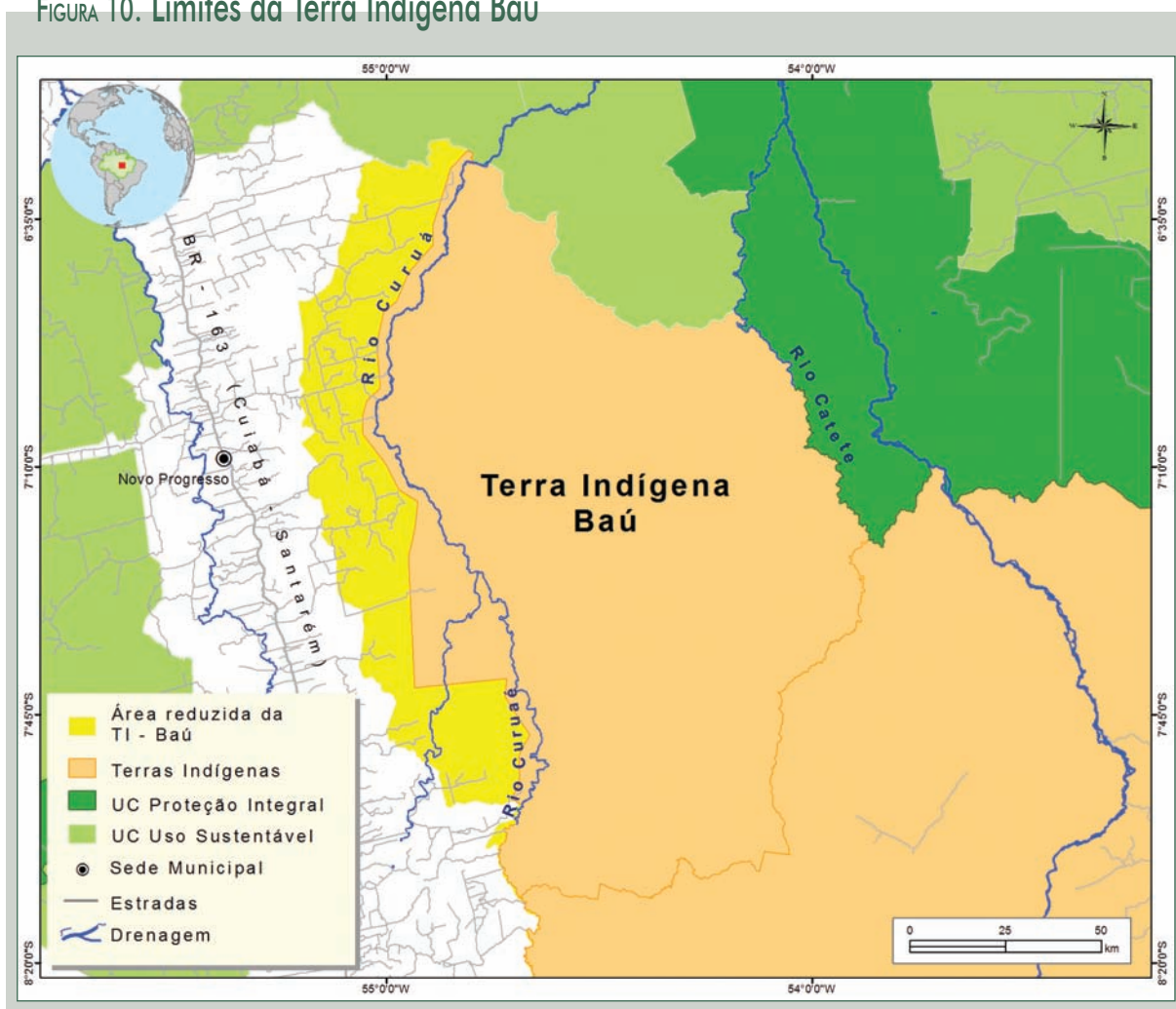
Terra Indígena	Povo	Município	UF	Extensão (km ²)	Ano
Apurinã do Igarapé S. João	Apurinã	Tapauá	AM	182,3	2007
Itixi Mitari	Apurinã	Anori, Beruri, Tapauá	AM	1.821,3	2007
Apyterewa	Parakanã	S. Felix do Xingu	PA	7.734,7	2007
Baú	Kayapó Mekrãgnotire	Altamira	PA	15.409,3	2008
Anaro	Wapixana	Amajari	RR	304,7	2009
Balaio	Tukano, etc	São Gabriel da Cachoeira	AM	2.572,8	2009
Lago do Correio	Kokama, Ticuna	Santo Antônio do Itá	AM	132,1	2009
São Domingos do Jacapari e Estação	Kokama	Jutai e Tonantins	AM	1.347,8	2009
Prosperidade	Kokama	Tonantins	AM	55,7	2009
Las Casas	Kayapó	Redenção	PA	213,4	2009
Trombetas Mapuera	Wai-Wai, Hyskariana,	Oriximiná e outros	AM/PA/RR	39.709,0	2009
Zo'é	Zo'é	Óbidos	PA	6.685,7	2009
Apurinã do Igarapé Mucuí	Apurinã	Lábrea	AM	733,5	2010

nente sobre uma área de 9.800 km² (Portaria nº 267/1992). Em 1997, já sob a égide do Decreto nº 1.775, um despacho do ministro da Justiça Nelson Jobim (Despacho nº 17), determinou à Funai o reestudo da área, propondo a redução de seus limites ao sul. Em 2001, o Ministro da Justiça Aloysio Nunes Ferreira reduziu a área, de acordo com o despacho, para 7.734 km² (Portaria nº 1.192/2001). A área revogada estava ocupada por madeiras e fazendeiros. Em 2003, o presidente da Funai acolheu determinação do STJ que declarou nula a redução (Mandato de Segurança nº 8.241-DF). Em 2004, o Ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, declarou a TI Apyterewa de posse permanente indígena (Portaria nº 2.581/2004),

porém manteve os 7.734 km² da portaria declarada nula. Finalmente, em 2007, foi assinada a homologação. Apesar de homologada com a redução, a área continua ocupada por fazendeiros, colonos, posseiros e madeireiros. Tal ocupação fomenta processos judiciais e muita pressão contra a demarcação. A reação contra a homologação acirrou os ânimos e o conflito permanece latente.

Na TI Baú também persistem divergências. A área dos Kayapó Mekragnoti foi homologada em junho de 2008, com 15.409 km². Localizada em Altamira – sul do Pará, próxima ao município de Novo Progresso, de economia madeireira – havia sido declarada de posse permanente indígena em 1991, com 18.500

FIGURA 10. Limites da Terra Indígena Baú



km². Em 1997, duas mineradoras e a Prefeitura de Novo Progresso contestaram a área e reivindicaram terras à margem esquerda dos rios Curuá e Curuaés. O então ministro da Justiça, Nelson Jobim, acatou as contestações e reduziu a TI em 3.500 km² (Despacho n° 18). A redução não foi aceita pelos Kayapó e gerou vários enfrentamentos.

Em agosto de 2000, por exemplo, os Kayapó detiveram 15 turistas que pescavam no Rio Curuá e exigiram a demarcação da TI em sua integridade. O Ministério da Justiça determinou então a imediata demarcação, com a extensão integral de 18.500 km², restabelecendo os limites de 1991 (Despacho de 03/08/2000). Entretanto, novos conflitos inviabilizaram a demarcação física da área. Em 2003, com o intuito de resolver o impasse e garantir a efetiva demarcação da TI, os Kayapó firmaram acordo com representantes da Funai e do Ministério Público Federal (MPF), aceitando a redução da área. O ministro da Justiça Thomaz Bastos reduziu a área em 3.070 km² (Portaria n° 1.487) (FIGURA 10). No entanto, a redução negociada entre as partes não coincide com a exclusão determinada em 1997, no despacho do ex-ministro Jobim. Dessa maneira, resta uma faixa de terra de três quilômetros de largura ao longo da margem esquerda do Rio Curuá e da margem esquerda do Rio Curuaés, que se alarga diante da aldeia, em uma extensão aproximada de 15 km.

Outro caso similar é o da TI Anaro dos índios Wapixana, localizada em Roraima e homologada em 2009, com 304 km². A homologação teve os efeitos suspensos até o julgamento final, por uma liminar do STF, sobre uma área de 15 quilômetros pertencente à Fazenda Topografia. Os fazendeiros alegam

ter comprado a fazenda há décadas e que nela desenvolvem atividades agropastoris. Até o momento não houve uma decisão.

► Terras Indígenas ampliadas no período 2007-2010

De 2007 a 2010, três TIs foram ampliadas: Porquinhos (MA), Rio Negro Ocaia (RO) e Bacurizinho (MA) (TABELA 12).

As ampliações de terras também tiveram idas e vindas. O ministro da Justiça Tarso Genro declarou a TI Porquinhos de posse permanente dos índios Canela Apãnjekra, em outubro de 2009, ampliando seus limites de 795 para 3.010 km² (Portaria n° 3.508/2009). Quatro meses depois, em fevereiro de 2010, o mesmo ministro anulou os efeitos da portaria declaratória em cumprimento a uma decisão liminar do STJ. E três meses depois, em maio, restabeleceu a portaria de 2009, em cumprimento ao Acórdão do STJ nos autos do Mandado de Segurança n° 14.987/DF.

Por outro lado, no mesmo período (2007-2010), 17 novas Terras Indígenas entraram em estudos e identificação nos Estados do Tocantins (2), Acre (3), Amapá (1), Pará (10), Mato Grosso (1) e Amazonas (4).

TABELA 12. TIs ampliadas entre 2007 e 2010

Terra Indígena	UF	Área anterior (km ²)	Área atual (km ²)	Ampliação (km ²)
Porquinhos	MA	795	3.010	2.215
Rio Negro Ocaia	RO	1.040	2.350	1.310
Bacurizinho	MA	824	1.340	516

► Revezes da fase declaratória

A portaria do ministro da Justiça que declara a área de posse permanente indígena determina a demarcação administrativa da terra.

A demarcação é iniciada pelos editais de licitação para os trabalhos de demarcação física, seguida da retirada dos ocupantes não índios. Entretanto, algumas TIs tiveram revezes no processo declaratório.

A TI Cachoeira Seca (PA) dos índios Arara, por exemplo, está em processo de reconhecimento há mais de 25 anos. Ela é a principal pendência de reconhecimento demarcatório na Amazônia. Em 1985, a Funai interditou a área para possibilitar os trabalhos de atração dos índios Arara Wokorongmã, ainda isolados. Nesse mesmo ano, a Madeireira Bannach se instalou na área, implantando uma grande serraria, abrindo estradas e estimulando a entrada de centenas de colonos para ocupação da área.

Em 1986, foi criado o primeiro GT para identificação e levantamento fundiário. Em 1992, a Funai aprovou os estudos e um ano depois a terra foi declarada de ocupação permanente indígena com 7.600 km². De imediato houve reação contra o reconhecimento da TI: a portaria declaratória foi questionada no Judiciário e a demarcação física foi impedida por decisão judicial que suspendeu os efeitos da portaria declaratória.

Em 2005, a Funai restringiu o uso da área por não índios para a realização de novos estudos na TI Cachoeira Seca. O levantamento fundiário realizado em 2006 identificou 1.231 posses de ocupantes não índios. Em 2007, o reestudo foi aprovado pela Funai, com alterações de limites e, finalmente, no dia 30 de junho de 2008, o ministro assinou a portaria de declaração de posse permanente dos índios Arara com 7.340 km².

A situação fundiária dessa terra ainda é conflituosa. Em 2009, uma nova demarcação física teve o contrato publicado no Diário Oficial da União, o que motivou enfrentamentos na área impedindo os trabalhos de demarcação física.

► STF confirma a constitucionalidade da demarcação da TI Raposa Serra do Sol

Ana Paula Caldeira Souto Maior

No período 2007-2010 houve o importante julgamento da demarcação da TI Raposa Serra do Sol (RR) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que confirmou a constitucionalidade da demarcação, mas abriu brechas para interpretações que podem ferir o direito à terra e a autonomia na gestão territorial pelos povos indígenas.

Este histórico teve início em 1977, quando a Funai iniciou a demarcação das Terras Indígenas habitadas por milhares de Macuxi, Wapichana, Yanomami, Ye'kuana, Ingarikó, Wai-Wai, Taurepang e Patamona. Os Macuxi – quarta maior população indígena do país – lideraram intensa campanha a favor da demarcação da TI Raposa Serra do Sol. Organizados no Conselho Indígena de Roraima (CIR), eles se manifestaram em assembleias regionais e gerais, elaborando documentos para autoridades nos quais denunciavam a violência a que estavam submetidos e reclamavam a implementação de direitos à educação, saúde e gestão territorial. Em conjunto com os Ingarikó, Wapichana, Taurepang e Patamona, os Macuxi participaram ativamente do processo demarcatório da TI.

Em 1993, os índios fizeram parte do GT de identificação da Funai. Em fevereiro de 1996, a partir da expedição do decreto que introduziu o direito do contraditório (Decreto nº 1.775/1996), o CIR ofereceu subsídios à Funai para desqualificar dezenas de contestações apresentadas por fazendeiros, uma mineradora, um município e o próprio Estado. A maioria das contestações à demarcação foi representada por advogados contratados pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Apesar de declarada como área de ocupação indígena desde 1998, a demarcação só foi homologada em 2005, em ato que criou a dupla afetação em relação ao Parna do Monte Roraima, criado em 1989. A terra é indígena, mas o uso do parque deve ser decidido por meio de gestão compartilhada entre o órgão ambiental, o órgão indigenista e as comunidades indígenas, conciliando os direitos indígenas e a preservação ambiental.

Em abril de 2008, o STF suspendeu a operação da Polícia Federal de retirada dos últimos ocupantes não-índios e decidiu revisar o procedimento administrativo da demarcação da área (Petição nº 3388/2005). Em agosto de 2008, o STF iniciou o julgamento de um dos casos melhor documentados pela Funai, com distinta participação indígena em todo o processo, forte apoio nacional e internacional e com repercussão na mídia.

Por fim, num julgamento que durou três sessões, ao longo de sete meses (agosto de 2008 a março de 2009), o STF manteve a demarcação da TI Raposa Serra do Sol. No entanto, em uma inovação de técnica jurídica que refletiu as pressões sofridas pela Corte, abriu brechas para interpretações que podem ferir o direito à terra e a autonomia na gestão territorial pelos povos indígenas.

A expectativa anunciada pelo então Presidente do STF, Gilmar Mendes, de que o julgamento sobre a validade desta demarcação estabeleceria uma nova maneira de demarcar as TIs sucumbiu diante de um procedimento administrativo sólido, construído ao longo de mais de trinta anos, fortalecido pela obstinação dos seus habitantes e o uso do direito ao contraditório a todos os interessados. A validação da demarcação, porém, foi condicionada para atender interesses contrários aos indígenas, em voto do

Ministro Menezes de Direito, que teve apoio da maioria dos demais Ministros. O Relator Carlos Ayres Britto transformou as 19 “condições” em “salvaguardas” e as enquadrando positivamente no contexto da legislação pertinente.

A decisão quase unânime de que o processo de demarcação não está maculado por vício administrativo e que a demarcação não atenta contra o patrimônio do Estado, trouxe para todas as demarcações realizadas de acordo com os critérios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 uma sólida jurisprudência, a saber:

- O procedimento administrativo de demarcação das Terras Indígenas é constitucional;
- A demarcação deve ser feita de forma integral ou contínua, e não em forma de “ilhas”;
- A demarcação em faixa de fronteira não compromete a integridade territorial do país e a defesa da soberania nacional pelas Forças Armadas;
- Os direitos indígenas à terra são originários. A Constituição Federal de 1988 é o marco temporal para aferição deste direito. Os povos que não estivessem na sua posse nesta data porque foram impedidos não perdem este direito.
- A demarcação é um ato do poder executivo e não do poder legislativo.
- Os direitos ambientais e os direitos originários dos índios sobre a terra e o uso dos seus recursos naturais são conciliáveis.
- A demarcação de uma Terra Indígena não inviabiliza a existência de unidades da federação (estados e municípios) e nem compromete o seu desenvolvimento econômico.

Ocorre, porém, que as “salvaguardas” podem permitir interpretações que restringem direitos e causam danos aos povos indígenas, o que contraria disposições infraconstitucionais, constitucionais e internacionais às quais o Brasil se obrigou. Entre elas, destacamos:

1. O relator do caso estabeleceu a data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, como marco temporal para a aplicação do direito à terra. A aplicação desse direito exige a prova da tradicionalidade da ocupação: os povos indígenas têm que demonstrar a ocupação efetiva das terras em 1988. O STF ressaltou o direito daqueles povos que não estavam ocupando a terra em 1988 em razão de expulsão por parte de terceiros. Ocorre que a fixação de um marco em 1988 abriu a possibilidade para a interpretação de que se há títulos dominiais concedidos antes de 1988 e os índios nela não se encontravam nesta data, as terras não seriam indígenas.

2. A ampliação de TI demarcada foi vedada. Esta condição contraria o dispositivo constitucional quanto ao direito dos índios à terra, considerado imprescritível. Se a administração errou ao demarcar e/ou não considerou os quatro critérios constitucionais é legalmente possível pedir a reparação deste erro. Atualmente existem na Funai cerca de 90 pedidos de revisão de demarcação de TIs. Assim, por lei, é vedada ampliação apenas se a demarcação observou os critérios constitucionais de 1988.

3. O usufruto indígena em Unidade de Conservação sobreposta à Terra Indígena é de responsabilidade do ICMBio, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, as tradições e os costumes indígenas, podendo para tanto

contar com a consultoria da Funai. O ICMBio deve considerar a participação indígena e a forma que os índios usam a área de sobreposição, partindo da discussão sobre gestão compartilhada iniciada para criar a gestão participativa.

4. O ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; nem poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham eles sido excluídos expressamente da homologação, ou não. Esta restrição pode impedir os povos indígenas de praticarem atividades de geração de renda como o turismo, além de ser discriminatória em relação aos demais brasileiros que podem ser indenizados por danos causados aos seus direitos.

Estas salvaguardas ou condicionantes, não fazem parte do objeto de pedir da ação que foi julgada: a anulação do procedimento de demarcação, portanto não foram submetidas ao debate e ao contraditório, surgiram de uma inovação na técnica jurídica que busca orientar decisões futuras. A interpretação destas salvaguardas deve, portanto, considerar de maneira coerente, a decisão integral do STF sobre o caso, a sólida legislação brasileira indigenista, incluindo a legislação internacional a qual o país se obrigou, sob pena de violar direitos indígenas.

5.2. Gestão, manejo e proteção das Terras Indígenas

Leandro Mahalem de Lima

Desde a Constituição de 1988, as políticas direcionadas aos povos indígenas passam por diversas transformações, voltadas à criação de alternativas concretas e de longo prazo ao modelo tutelar que vigorou até então. Estas políticas gradualmente se tornam plurais e descentralizadas, realizadas por diferentes ministérios, que atuam em parceria com agências de cooperação internacional e ONGs. O estímulo à participação e à corresponsabilidade dos povos indígenas na gestão das políticas a eles destinadas é a premissa elementar a orientar o conjunto das novas ações indigenistas.

Como destaca Bruce Albert,²² o fim dos anos 1970 e a década de 1980 foram marcados por mobilizações dos povos indígenas e seus parceiros, centradas na defesa de seus territórios e na conquista de direitos. A partir da década de 1990, com o avanço formal das garantias constitucionais e das demarcações das Terras Indígenas, o desafio político se volta para a criação e a consolidação participativa de mecanismos de gestão, manejo e proteção das TIs. Como articular os modos tradicionais de ocupação e manejo com as novas estratégias de sustentabilidade ambiental e territorial? Como promover o diálogo intercultural, de modo que as políticas públicas possam incorporar plenamente, e de modo integrado, as demandas, práticas e categorias dos povos indígenas?

No caso da Amazônia Legal, região que abriga 98,6% da área das Terras Indígenas do Brasil, a consolidação e a ampliação dos processos de gestão participativa devem ser encaradas como necessidade de primeira urgência.

Além das pressões históricas, como a migração, a ocupação desordenada, a grilagem de terras e o desmatamento, é preciso considerar a especificidade do momento atual, marcado pela construção de projetos de grande porte previstos no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC). As novas estradas, portos, hidrelétricas, mineradoras, entre outros empreendimentos, trarão novos impactos e intensificarão ainda mais as pressões já existentes sobre os povos indígenas da região.

Em todas as TIs, tanto nas que ainda mantêm um bom estado de preservação ambiental, quanto naquelas que apresentam degradação, é necessário que as discussões e projetos avancem a passos largos. O apoio e o estímulo sistemático do Governo Federal e das organizações parceiras são fundamentais para que as ações participativas sejam efetivamente implantadas e ampliadas. Nestes processos, almeja-se que os diferentes povos possam avaliar da melhor forma a conjuntura em que se encontram, para, a partir disso, construir à sua maneira, modelos efetivos de gestão, manejo e proteção das TIs em que habitam.

► Indefinição dos conceitos de gestão, manejo e proteção das TIs

Conforme determina a Constituição Federal de 1988 (Art. 231), as estratégias de conservação ambiental das Terras Indígenas devem estar intimamente articuladas às estratégias e às noções de conservação dos próprios indíge-

²² Fonte: <http://piib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes-indigenas/no-amazonia-brasileira>.

nas. Deste modo, destacamos que é fundamental não confundirmos as políticas de gestão, manejo e proteção de TIs com as políticas de gestão ambiental das Unidades de Conservação que, em certos casos, podem ser desenvolvidas unicamente a partir de termos técnico-científicos das agências governamentais.

Desde a década de 1990, sobretudo a partir da criação do PPTAL²³ e do PDPI,²⁴ os conceitos de gestão, manejo e proteção de Terras Indígenas são alvo de variadas interpretações e propostas, que envolvem povos indígenas, especialistas, organizações parceiras e órgãos de Estado.

Na avaliação do PDPI, os problemas ambientais em Terras Indígenas estão, via de regra, associados aos seguintes fatores: 1) redução das terras originais ocupadas, acarretando a intensificação da exploração dos recursos; 2) aumento populacional em terras que são, por lei, finitas; 3) substituição de formas tradicionais de uso de recursos naturais por outras, mais intensas; 4) demanda externa por recursos existentes nas Terras Indígenas, aumentando a intensidade de exploração por índios e terceiros; e 5) novas demandas dos índios por bens manufaturados (*apud* Miller, 2008: 2).

O PDPI aponta também que a falta de diálogo e integração política entre os povos indígenas e os órgãos gestores, bem como o enfoque em aspectos unilaterais (autonomia territorial, conservação ambiental e proteção da biodi-

versidade, soberania alimentar ou geração de renda), podem acabar por acentuar as tensões e riscos que se almeja solucionar. Deste modo, as políticas de gestão, manejo e proteção de Terras Indígenas devem partir do protagonismo dos povos indígenas, que, junto a seus parceiros e aos órgãos públicos, poderão desenvolver as devidas estratégias para garantir a posse e o usufruto sustentável das TIs demarcadas.

O incentivo à participação indígena nos processos políticos que lhes interessam diretamente impulsiona a inserção de diversas lideranças em fóruns regionais, nacionais e internacionais. Tais fóruns abordam temas complexos que lhes cabem diretamente, como os serviços ambientais, os estoques de carbono e o patrimônio imaterial. Neste sentido, espera-se que a avaliação integrada desse amplo conjunto de questões possibilite a construção de “planos de vida”, reunindo alternativas concretas e duradouras para os desafios de gestão, manejo e proteção territorial das Terras Indígenas.

Para além dos resultados práticos, as reflexões e as alternativas geradas pelos povos indígenas também poderão trazer grandes contribuições para discussões globais sobre temas fundamentais da atualidade. Entretanto, para que estas iniciativas se realizem na prática, é preciso haver, antes de tudo, segurança jurídica e garantia dos direitos de usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras, de forma que não sejam invadidas ou ocupadas irregularmente.

► Políticas Públicas relacionadas às TIs

Com o objetivo de efetivar a participação indígena na realização das políticas públicas direcionadas a eles, diversas reformas e programas vêm sendo implantados na esfera ministerial, no exercício de cooperação internacional e entre organizações parceiras.

²³ Sobre o Programa Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) veja o Quadro 8.

²⁴ Em 2001, por meio da cooperação internacional (PPG7), foi criado (e encontra-se hoje em fase final de avaliação), o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI), sediado em Manaus e realizado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do MMA. A demanda partiu dos próprios povos indígenas, que reclamavam da dificuldade de acesso a programas governamentais de apoio. Amplamente estimulada, sua implementação traz o desafio de garantir a sustentabilidade dos territórios demarcados.

Nos últimos anos, implementaram-se diversas reformas e programas com o objetivo de efetivar o paradigma participativo. Este é um desafio complexo, que, para ter sucesso, deve contar com as contribuições de todos os segmentos sociais envolvidos.

Em 2006, criou-se a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), com a participação de indígenas, do Estado e de ONGs. Esta Comissão, junto com a Funai, tem a tarefa de articular as ações estatais em defesa dos direitos indígenas, bem como de superar definitivamente o seu papel tutelar. Em 2009, a CNPI apresentou uma proposta de substituição do Estatuto do Índio de 1973²⁵ ao Congresso Nacional, que ainda aguarda votação. O novo texto propõe uma regulamentação integrada e participativa dos diversos temas da agenda indígena: o patrimônio e os conhecimentos tradicionais; a proteção e a gestão territorial e ambiental; as atividades sustentáveis e o uso de recursos renováveis; o aproveitamento de recursos minerais e hídricos; a assistência social; a educação escolar e o atendimento à saúde, ambos diferenciados.

Em 2008, no âmbito do MMA,²⁶ aprovou-se a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), orientada à implantação de ações de apoio aos povos indígenas na gestão e manejo sustentável dos recursos naturais de suas terras legalmente reconhecidas. Seu objetivo é contribuir, prioritariamente, com a proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à reprodução física e cultural, bem como ao bem-estar das comunidades indígenas. Os povos indígenas e as organizações parceiras agora debatem os objetivos e as diretrizes da PNGATI, com vistas a criar alternativas para a conservação da socio-biodiversidade nas TIs do Brasil.

No final de 2009, também com o objetivo de atualizar suas práticas e modos de funcionamento, o governo Lula anunciou um amplo plano de reestruturação da Funai (Decreto nº 7.056/2009), que promete oferecer maior capacidade de atuação nas áreas habitadas pelos povos indígenas.²⁷

Além dessas iniciativas, há diversos programas de fomento e apoio à gestão, manejo e proteção territorial, criados nos últimos anos. É o caso, por exemplo, do GEF Indígena, da Carteira Indígena, entre outros (QUADRO 9). Espera-se que estes debates e novos mecanismos se convertam efetivamente em políticas públicas participativas e eficazes. Para tanto, é absolutamente necessário que estes programas e projetos difusos se articulem entre si. Caso não haja integração e participação, as novas propostas poderão gerar ou mesmo agravar os problemas que, de início, se almejava solucionar.

²⁵ O Estatuto do Índio de 1973, de bases integracionistas, ainda hoje está vigente. Entre 1991 e 1994, o Congresso Nacional recebeu uma primeira proposta de substituição ao texto, jamais votada. Neste novo contexto, espera-se que o Congresso vote a atual proposta de substituição do texto em regime de urgência.

²⁶ O desafio da gestão ambiental em TIs foi definido como atribuição do MMA, em 19 de maio de 1994, no Decreto nº 1.141, que “dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas” (Verdum, 2006: 05). A responsabilidade do Ministério não se restringe à área interna delimitada pelo perímetro da TI, mas abarca também o seu entorno e as atividades que, realizadas fora da TI, podem promover impactos nas condições de vida da população indígena. Incluímos nessa situação, como exemplo, os casos de poluição de águas fluviais situadas à montante do limite das TIs e que por dentro dela passam (Verdum, 2006: 06).

²⁷ Por meio da reforma da Funai, as Administrações Executivas Regionais (AERs) e Postos Indígenas (PIs) foram substituídos por Coordenações Técnicas Locais e Regionais, formadas por técnicos qualificados, contratados por concurso, que passam a desenvolver ações participativas junto aos povos indígenas envolvidos. Esta estrutura prevê a criação de Conselhos Consultivos, por meio dos quais os indígenas e as organizações parceiras participam diretamente na formulação, implantação e gestão das políticas públicas a eles destinadas. Além disso, está prevista a criação de 3,1 mil cargos a serem preenchidos até 2012. A nova estrutura pretende, conforme sua direção, superar os impasses históricos do órgão indigenista oficial. Apreensivos, diversos povos se posicionaram contra as mudanças e reclamaram de falta de consulta prévia prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

QUADRO 9. Programas e projetos setoriais voltados para Terras Indígenas brasileiras

Programa/projeto	Proposta	Instituições Responsáveis
Projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) Indígena	Apóia projetos indígenas nas áreas de gestão, controle territorial, valorização de técnicas produtivas tradicionais, comercialização, agregação de valor, agroindustrialização e certificação da produção indígena. http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/projetosespeciais/2308122	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) - Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)
Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE)	Apoio a projetos de etnodesenvolvimento, com foco sobre a recuperação ambiental e a apoio a atividades produtivas. O programa contempla, entre outros, as comunidades indígenas. http://sistemas.mda.gov.br/aegre	MDA - SAF
Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)	Ações voltadas à agricultura familiar: assistência técnica e extensão rural, capacitação, agregação de valor e crédito. Não possui nenhuma linha de crédito específico para grupos indígenas, embora estas possam acessar as linhas PRONAF B e C. http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf	MDA - SAF
Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	Apoio à articulação e dinamização econômica de territórios, gestão social e fortalecimento de redes de cooperação. http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/territoriosrurais	MDA - SAF
Carteira Indígena (Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas)	Apoia projetos indígenas de segurança alimentar, autossustentabilidade, artesanato, práticas e saberes tradicionais, fortalecimento das organizações e comunidades. Repassa recursos diretamente para as organizações indígenas. http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=98	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Programa Territórios da Cidadania	Programa de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais articulado sobre a noção de territórios com identidade e coesão social, cultural e geográfica. Voltado não apenas às populações indígenas. http://www.territoriosdacidadania.gov.br/	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com outros 14 Ministérios.
Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário (CGDC)	Trata de definir as políticas de gestão sustentável dos recursos da biodiversidade em TIs, com foco na segurança alimentar e na geração de renda. Assessora projetos produtivos e de valorização de conhecimentos comunitários. http://www.funai.gov.br/quem/endereco/fone/cgdc2.htm	Ministério da Justiça – Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente (CGPIMA)	Acompanha o licenciamento de obras com impactos sobre terras indígenas e administra contas oriundas de convênios de compensação, a partir de plano de aplicação e acompanhamento pelo comitê gestor. Em 2005 iniciou o apoio a pequenos projetos de etnodesenvolvimento. http://www.funai.gov.br/quem/endereco/fone/cgpima2.htm	Ministério da Justiça – Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
Projeto Corredores Ecológicos	Objetiva integrar unidades de conservação e promover a conexão da paisagem; desencorajar usos de alto impacto ambiental e envolver instituições e pessoas na gestão participativa de áreas protegidas. http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=109	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF)	Fomento ao desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis no Brasil e promoção de inovação tecnológica no setor. Aplica recursos em manejo florestal, monitoramento, educação ambiental, capacitação de agentes e recuperação de áreas degradadas. http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=7383	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR): Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI)	Financia projetos voltados para economia sustentável, valorização cultural, proteção territorial e fortalecimento do movimento e das organizações indígenas. http://www.mma.gov.br/ppg7/pdpi/	Ministério do Meio Ambiente (MMA)

cont./

Programa/projeto	Proposta	Instituições Responsáveis
Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)	Financia projetos que visem ao uso racional e sustentável dos recursos naturais e à manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental. Apoiou a elaboração de diagnósticos e planos de gestão etnoambientais em TIs. http://www.mma.gov.br/fnma	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Programa de Agentes Ambientais Voluntários	O Programa de Agentes Ambientais Voluntários do IBAMA busca propiciar a participação da sociedade civil na proteção aos recursos naturais de áreas protegidas. Estabeleceu parcerias com diversas organizações indígenas na Amazônia Legal. http://www.ibama.gov.br/voluntarios/	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)	Administra fundos com recursos oriundos de outras instituições para projetos de sustentabilidade territorial e ambiental nas Terras Indígenas com interface em Unidades de Conservação. Apoiou o programa de Redd com os Surui e está envolvida na construção do Fundo Kayapó. http://www.funbio.org.br/	Ministério do Meio Ambiente (MMA)