



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL UFRR/UnB/FLACSO**

TESE DE DOUTORADO

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL E A
POLÍTICA DEMARCATÓRIA DE TERRAS INDÍGENAS**

ISAIAS MONTANARI JUNIOR

**BRASÍLIA
2011**

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL E A POLÍTICA DEMARCATÓRIA DE TERRAS INDÍGENAS

ISAIAS MONTANARI JUNIOR

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, com Área de Concentração em Políticas Regionais na Amazônia, realizado pela Universidade de Brasília (UnB), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR), na modalidade DINTER.

Orientador: Prof. Dr. Argemiro Procópio

Brasília
2011

ISAIAS MONTANARI JUNIOR

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL E A POLÍTICA DEMARCATÓRIA DE TERRAS INDÍGENAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, com Área de Concentração em Políticas Regionais na Amazônia, realizado pela Universidade de Brasília (UnB), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR), na modalidade de DINTER.

Tese de doutorado defendida e aprovada em 26/08/2011, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Argemiro Procópio
Orientador – Universidade de Brasília - UNB

Prof. Dr. Roque de Barros Laraia
*Examinador
Universidade de Brasília – UNB*

Prof. Dr. José Carlos Brandi Aleixo
*Examinador
Universidade de Brasília – UNB/FLACSO*

Prof. Dr. Carlos Alberto Marinho Cirino
*Examinador
Universidade Federal de Roraima - UFRR*

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira
*Examinador – Universidade Estadual do
Amazonas – UEA*

Profª Drª Maria das Graças Santos
Dias Magalhães (suplente)
*Examinadora – Universidade Federal de
Roraima – UFRR*

À Eunice, Cauê e Cecília, por suas existências e ensinamentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço o incentivo e a compreensão às seguintes pessoas e instituições, sem as quais não seria possível a realização deste trabalho de pesquisa: ao meu orientador Prof. Argemiro Procópio; ao Ministério Público do Estado de Roraima; à Universidade Federal de Roraima; à UnB; à FLACSO; ao NECAR; ao Estado de Roraima e à SUFRAMA.

*Filho de imigrantes russos casado na
Argentina
Com uma pintora judia, Casou-se pela
segunda vez
Com uma princesa africana no México
Música hindu contrabandeada por ciganos
poloneses faz sucesso
No interior da Bolívia zebras africanas
E cangurus australianos no zoológico de
Londres.
Múmias egípcias e artefatos incas no
museu de Nova York
Lanternas japonesas e chicletes
americanos Nos bazares coreanos de
São Paulo
Imagens de um vulcão nas Filipinas
Passam na rede de televisão em
Moçambique
Armênios naturalizados no Chile
Procuram familiares na Etiópia, Casas
pré-fabricadas canadenses Feitas com
madeira colombiana Multinacionais
japonesas Instalam empresas em Hong-
Kong E produzem com matéria prima
brasileira Para competir no mercado
americano
Literatura grega adaptada Para crianças
chinesas da comunidade europeia.
Relógios suíços falsificados no Paraguai
Vendidos por camelôs no bairro mexicano
de Los Angeles. Turista francesa
fotografada seminua com o namorado
árabe Na baixada fluminense
Filmes italianos dublados em inglês Com
legendas em espanhol nos cinemas da
Turquia Pilhas americanas alimentam
eletrodomésticos ingleses na Nova Guiné
Gasolina árabe alimenta automóveis
americanos na África do Sul. Pizza
italiana alimenta italianos na Itália
Crianças iraquianas fugidas da guerra
Não obtém visto no consulado americano
do Egito Para entrarem na Disneylândia*

(Titãs)

RESUMO

Esta tese apresenta como tema o impacto do PPTAL – Programa Integrado de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal – na demarcação de terras indígenas no Brasil. Explica como os povos indígenas obtiveram êxito para se projetarem na condição de atores perante os organismos internacionais e Estados poderosos, logrando a construção de um sistema jurídico de proteção dos seus direitos. Da mesma forma, aborda o forjamento do regime internacional ambiental, auxiliado por paradigmas da cooperação, propiciando que o tema ambiental passasse a frequentar o topo da agenda internacional. A crise climática e as conferências para tratar do assunto ensejaram a formatação de um programa financiado pelos sete mais ricos países, com o objetivo de proteger a maior floresta tropical do mundo, o PPG7 – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. No âmbito deste programa surge o PPTAL, com o escopo de regularizar fundiariamente as terras dos povos indígenas. A política indigenista brasileira é demonstrada por meio das regras jurídicas estabelecidas na Constituição Federal e nas Leis Infraconstitucionais, todavia, somente é efetivada com o aporte dos saberes e recursos do PPTAL, um programa de cooperação internacional. A forte ligação entre as reivindicações dos povos indígenas e os interesses de preservação ambiental, sobretudo na crise climática, demonstram que as duas bandeiras formam uma só. Atingem-se as políticas do governo brasileiro que, por um lado, estabelecem a preservação ambiental através das portas das demarcações de terras indígenas e, por outro, paradoxalmente, o financiamento de projetos de infraestrutura com deletérios impactos no meio ambiente e na cultura dos povos indígenas.

Palavras-Chave: PPTAL, Demarcação de terras indígenas, cooperação internacional.

ABSTRACT

This thesis has as its theme the impact of PPTAL Integrated Program for Protection of Indigenous Lands in the Amazon in the demarcation of indigenous lands in Brazil. As indigenous peoples have been successful actors to project themselves in the face of powerful states and international organizations, managing the construction of a legal system of protection of their rights. Likewise, it addresses the forging of the international environment, with their theories of cooperation making the environmental issue to pass to attend the tops of the global agenda. The climate crisis and conferences to address the issue gave rise to the formatting of a program funded by the seven richest countries in order to protect the world's largest rainforest, the PPG7 - Pilot Program for Protection of Tropical Forests in Brazil. Under this program comes PPTAL with the aim of regularizing land the lands of indigenous peoples. The Brazilian indigenous policy is demonstrated by the legal rules established in the Constitution and Laws infra, however, is only achieved with the contribution of resources and knowledge of PPTAL, an international cooperation program. The strong connection to the claims of indigenous peoples and the interests of environmental preservation, especially in the climate crisis, shows that both flags form one. To reach the Brazilian government policies, which provide both environmental preservation through the demarcation of indigenous lands and the financing of infrastructure projects without studies of the deleterious impacts on the environment and culture of indigenous peoples.

Keywords: PPTAL, demarcation of indigenous lands, international cooperation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Os limites hidrográficos da Amazônia.....	134
Ilustração 2 - Terras indígenas na Amazônia Legal por situação jurídico-administrativa (22/06/2009).....	139
Ilustração 3 - Rodovias e terras indígenas.	145
Ilustração 4 - Obras previstas e em andamento.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Componentes por financiadores do PPTAL.	106
Tabela 2 - Histórico do reconhecimento das Terras Indígenas pelo Estado brasileiro.	131
Tabela 3 - Territórios indígenas por Estado.	138
Tabela 4 - Terras Indígenas na Amazônia Legal por situação jurídico-administrativa (22/6/2009).....	139
Tabela 5 – Jazidas minerais, produção e vendas na Amazônia (2008).	143

LISTA DE SIGLAS

ABC	- Agência Brasileira de Cooperação Internacional
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMZ	- Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento Alemão
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICs	- Brasil, Rússia, Índia e China
CAF	- Corporação Andina de Fomento
CDB	- Convenção sobre a Diversidade Biológica
CIMI	- Conselho Indigenista Missionário
CIR	- Conselho Indigenista de Roraima
CMC	- Convenção da ONU sobre as Mudanças do Clima
CMDS	- Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável
CMMAD	- Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNUMAH	- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano
CNUMC	- Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
DEMA	- Departamento do Meio Ambiente
DFID	- Departamento para o Desenvolvimento Internacional
ECOSOC	- Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
G7	- Grupo dos Sete
GTZ	- Cooperação Técnica Alemã
IBAMA	- Instituto Brasileiro de Meio ambiente
IBDF	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IIRSA	- Infraestrutura Regional Sul-Americana
INPE	- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	- Painel Intergovernamental da ONU sobre mudanças climáticas
ISA	- Instituto Socioambiental
KfW	- Banco Alemão de Crédito para Reconstrução
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONGs	- Organizações não-governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAC	- Plano de Aceleração do Crescimento
PD/A	- Projetos Demonstrativos
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPG7	- Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL	- Programa Integrado de Proteção das Terras Indígenas da Amazônia Legal.
Resex	- Reservas Extrativistas
RFT	- Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais
SEMA	- Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMAM	- Secretaria do Meio Ambiente
SODIUR	- Sociedade dos Índios Unidos do Norte de Roraima
SPI	- Serviço de Proteção aos Índios
SPRN	- Subprogramas de Políticas Recursos Naturais
SUDAM	- Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEPE	- Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
USAID	- Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I – O INDIGENISMO E A MUNDIALIZAÇÃO	19
1.1 ÍNDIOS: UMA ETIMOLOGIA EUROCENTRISTA	19
1.2 MULTICULTURALISMO E ESTADO/NACIONAL.....	21
1.2.1 Povos, nação e minorias.....	24
1.2.2 Povos indígenas e grupos vulneráveis.....	27
1.2.3 Teorias do Multiculturalismo	28
1.3 INDIGENISMO.....	29
1.3.1 Política indigenista.....	31
1.4 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	34
1.5 DIREITOS HUMANOS E POVOS INDÍGENAS.....	36
1.6 A ONU E OS POVOS INDÍGENAS	40
1.6.1 A Liga das Nações.....	40
1.6.2 Organização Internacional do Trabalho.....	41
1.6.3 Órgãos específicos da ONU que tratam dos direitos indígenas.....	42
1.7 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E A PROTEÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS	46
1.7.1 Convenções 107 e 169 da OIT.....	46
1.7.2 Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas.....	48
1.7.2.1 Definição de povos indígenas.....	50
1.7.2.2 Direito à livre determinação ou autodeterminação	52
1.7.2.3 Consentimento livre, prévio e informado	56
1.7.2.4 Direito à terra	57
CAPÍTULO II – CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO AMBIENTAL PPTAL E PPG-7.....	63
2.1 TEORIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	63
2.1.1 O Realismo e o neorealismo	64
2.1.2 O neoliberalismo e a interdependência.....	67
2.1.3 Regimes internacionais	74
2.1.4 Cooperação e harmonia.....	76
2.2 ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL	78
2.2.1 A construção de um regime ambiental	78
2.2.2 Os primórdios da preocupação ambiental	80
2.2.3 O multilateralismo e as conferências internacionais	82
2.3 O PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS BRASILEIRAS - PPG7 ...	92
2.3.1 Precedentes	92

2.3.2 <i>As etapas do programa</i>	96
2.4 MAPEAMENTO DO PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA LEGAL	102
2.4.1 <i>Surgimento e negociação</i>	102
2.4.2 <i>Conteúdo do PPTAL</i>	105
CAPÍTULO III – IMPACTO DO PPTAL NA DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA LEGAL	108
3.1 BASE JURÍDICA DA POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA	108
3.1.1 <i>Política indigenista territorial brasileira</i>	108
3.1.2 <i>Política indigenista na ordem constitucional</i>	109
3.1.3 <i>Política indigenista infraconstitucional</i>	113
3.1.3.1 <i>Terras indígenas: dos índios ou do Brasil?</i>	123
3.1.4 <i>Prazo para a demarcação das terras indígenas brasileiras</i>	124
3.2 O PPTAL E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL INDIGENISTA BRASILEIRA	126
3.2.1 <i>Impactos do PPTAL na política demarcatória de terras</i>	130
3.2.1.1 <i>Conceito da Amazônia Legal</i>	131
3.2.2 <i>O PPTAL e as terras indígenas na Amazônia Legal</i>	137
3.2.3 <i>O PPTAL e a produção legislativa</i>	140
3.3 CONTRADIÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DEMARCATÓRIA E DE INFRAESTRUTURA (DESENVOLVIMENTISMO).....	142
3.4 SOCIOAMBIENTALISMO: O ELO ENTRE O INDIGENISMO E O AMBIENTALISMO	148
3.5 POLÍTICA DEMARCATÓRIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS	151
CONCLUSÃO	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	157
ANEXO	173

INTRODUÇÃO

Em junho de 1995, o Banco Mundial, representando o G7, acordou com o governo brasileiro financiar a política demarcatória das terras indígenas situadas na Amazônia Legal. Por meio do contrato denominado PPTAL – Programa Integrado de Proteção das Terras Indígenas da Amazônia Legal – repassariam, ao longo de quatorze anos (1995/2009), a importância de US\$20,9 milhões de dólares – com uma contrapartida nacional de US\$2,24 milhões – para Brasília executar a política demarcatória de terras indígenas.

Os fatos que envolveram a oferta, a negociação e a execução desse programa de cooperação internacional ambiental, direcionado para um dos espaços territoriais particularmente estratégicos da Amazônia Continental, constituem o foco do presente estudo.

Tentando explicar os porquês dos investimentos de países ricos na demarcação de terras indígenas brasileiras, a análise busca algumas razões da projeção dos povos indígenas no sistema onusiano com um conjunto próprio de instrumentos jurídicos. Trabalhando sobre a consistência dos elos entre o indigenismo e o ambientalismo, a pesquisa pede emprestada algumas lentes da antropologia, das relações internacionais e do direito. A antropologia ajuda a explicar as peculiaridades e a ascensão do indigenismo. O processo da cooperação internacional ambiental se ampara em paradigmas das relações internacionais. A explanação da política indigenista de demarcação de terras fica a cargo do direito.

A arquitetura da tese cresce sobre as fundações do método dedutivo, pois parte das questões gerais do indigenismo e da cooperação internacional ambiental se particularizam em um programa ambiental internacional para a regularização de terras indígenas.

A realidade indígena na geografia amazônica tem relevância, porque nela se concentra grande parte dos povos pré-colombianos.

Também aí está a maior extensão de terras indígenas demarcadas e pretendidas por esses povos, cerca de 22% do total da Amazônia Legal, perfazendo perto de 1.085.890 km², ou seja, três vezes o tamanho da Alemanha¹.

Sob esse enfoque, o estudo examina o direito territorial dos índios e a cooperação internacional. Explica por que, e com que objetivos, atores externos se empenham no processo demarcatório de terras indígenas na Amazônia brasileira.

O trabalho se desenvolve em três capítulos. Os dois primeiros descrevem os povos indígenas, a mundialização e a cooperação internacional ambiental. O terceiro versa sobre o impacto do PPTAL – Programa Piloto de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal – na política demarcatória de terras indígenas brasileiras.

As primeiras páginas, dedicadas à emergência do indigenismo global, se iniciam com uma análise sobre a mundialização dos povos autóctones na sociedade dita civilizada. Falam do multiculturalismo e do Estado nacional. Descrevem a gênese da construção de um regime de proteção dos povos indígenas a partir do sistema internacional de Direitos Humanos. Ressaltam a força da causa indígena nos organismos internacionais e enumeram os instrumentos de proteção dos povos indígenas na Organização das Nações Unidas.

O segundo capítulo, o da construção da cooperação, a explana e a relaciona com a ordem ambiental internacional. Prossegue até as cúpulas que discutem as crises climáticas. O forjamento do PPG7 – Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais – seus prolegômenos, negociações, etapas e o subprograma PPTAL, direcionado para a regularização fundiária das terras indígenas situadas na Amazônia Legal compõem o núcleo da análise em tela.

O terceiro capítulo reflete os impactos causados pelo PPTAL na política demarcatória de terras indígenas brasileiras. Na reflexão se abordam as bases jurídicas da mencionada política, com especial destaque para a inalienabilidade e o

¹ Alemanha possui uma área de 357.051 km²

usufruto exclusivo das terras indígenas pelos índios, institutos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 01, de 1969². Demonstra, também, as discussões que envolveram a aplicação do PPTAL pelo Estado brasileiro e seus resultados práticos na demarcação de terras indígenas na Amazônia Legal. Trata do indigenato, um conceito forjado na legislação colonizadora de Portugal e recepcionado na Constituição de 1988. A tese anota também as contradições entre as políticas demarcatórias e a infraestrutura oferecida pelo governo brasileiro. O socioambientalismo indigenista, a questão do indigenismo e as mudanças climáticas, da mesma forma, ocupam quase todo o espaço na terceira parte.

As obras, direta ou indiretamente citadas, bem como as que serviram de apoio metodológico, ainda que poucas produzidas pelas inteligências amazônicas, de uma forma ou de outra, revelam o crescimento da discussão sobre o indigenismo e a maior sensibilidade por essa causa. O autor, como docente que ministrou a disciplina “Direito do Índio”, mais que revelar uma identidade para com a causa indígena procura, com este trabalho, preencher parte de um vácuo com o qual infelizmente as academias amazônicas e brasileiras aprenderam a conviver.

² O responsável pela introdução dos institutos da inalienabilidade e usufruto exclusivo das terras indígenas pelos índios foi Pedro Aleixo (SENADO FEDERAL, 2002)

CAPÍTULO I – O INDIGENISMO E A MUNDIALIZAÇÃO

1.1 Índios: uma etimologia eurocentrista

A diversidade da abordagem sobre as origens dos povos indígenas, assim como a inexistência de um consenso global sobre uma definição universal e precisa destes povos, demonstraram polêmicas em torno da construção de um conceito. Parece então mais construtivo delinear as características, as origens e os pontos em comum, que identifiquem e definam quem são os povos indígenas.

A característica geral comum aos grupos que a si próprios se identificam como indígenas é que as suas culturas e modos de vida diferem consideravelmente da sociedade dominante, bem como suas culturas encontram-se ameaçadas e, em alguns casos, até em risco de extinção. A sobrevivência para esses grupos depende do modo de vida próprio, que, por sua vez, está sujeito ao acesso e ao direito as suas terras tradicionais com os respectivos recursos naturais delas advindos. Vivem frequentemente em regiões inacessíveis, muitas vezes geograficamente isoladas, e sofrem várias formas de marginalização, seja social seja política. Estão submetidos à dominação e exploração dentro de estruturas nacionais, políticas e econômicas, que invariavelmente são concebidas para refletir os interesses e atividades de uma maioria nacional. (IWGIA; ACHPR, 2007)

Etimologicamente, a qualificação como grupos indígenas origina-se no desenho imperial e na colonização, a partir do século 16, dos que habitavam as terras descobertas: chamados de povos aborígenes, autóctones, nativos, ou indígenas – sendo os indígenas nativos das Américas também conhecidos pelo nome de vermelhos ou peles-vermelhas. Após a colonização, vários deles permaneceram sem se identificar com a civilização que os colonizou.

Com efeito, a expressão povo indígena, literalmente originário de determinado país, região ou localidade nativa, é ampla. Ela abrange povos espalhados por todo o mundo. Em comum, tem o fato de que cada um se identifica

com uma comunidade própria, diferente acima de tudo da cultura do colonizador. O termo indígena, geralmente, refere-se aos descendentes daqueles que anteriormente habitavam terras atualmente ocupadas por outros povos. (ANAYA, 2006)

As minorias, termo que será aprofundado no item 1.2.1, sempre estiveram presentes no mundo, bem antes de ser cunhada a expressão *indígena*. Por exemplo, os *tauregues* e *negróides* na África, os *curdos* no Iraque, os *papuas* na Indonésia, os *tibetanos* na porção asiática dominada pela China, os *autóctones* na região de Chittagong Hills em Bangladesh, os *bangsa moro* nas Filipinas, os *karens* na Birmânia, os *aborígenes* na Austrália, os *pigmeus* na Ásia, os *maoris* na Europa e Nova Zelândia, entre tantos outros. (ROULAND, 2004)

Citam-se, ainda, as várias comunidades da América, os *Inuit* e os *Aleuta* do Ártico, os *povos tribais* da África e da Ásia, hoje vistos como indígenas, pois suas raízes ancestrais estão nas terras nas quais vivem, ou gostariam de viver. (ANAYA, 2006)

A palavra *indian*, ou 'índio', na Europa da Idade Média, aplicava-se aos habitantes da região hoje conhecida como Índia e adjacências. O comércio com o Extremo Oriente era altamente lucrativo, mas a jornada por terra era longa, difícil e cara. Foi isso que acabou motivando as grandes navegações e os descobrimentos por parte de Portugal e Espanha. Quando Cristóvão Colombo alcançou as terras da América, pensando que havia descoberto o caminho para as Índias navegando na direção oposta a dos Portugueses, não titubeou em chamar os nativos ali encontrados de índios.

Portanto, fruto de um equívoco, a palavra *índio* passou a designar os nativos das novas terras das Américas.

Tal fato demonstra uma visão de mundo absolutamente eurocêntrica, advinda da sociedade ocidental sobre a sociedade originária³.

Ressalte-se que os povos, ora chamados de autóctones, apesar de suas origens diversas, apresentam vários pontos de vista em comum, e diferenças em relação às sociedades que os colonizaram, evidenciando um farto campo para a futura atuação das relações internacionais e, especialmente, da cooperação internacional.

1.2 Multiculturalismo e estado/nacional

O conceito de multiculturalismo encerra várias dificuldades de aplicação nas ciências sociais por sua ambiguidade e por definir coisas em demasia. Existem confusões em seu uso, posto que se utiliza para nomear tanto o fenômeno social da multiculturalidade do pluralismo cultural, como o modelo da doutrina que sustenta um projeto normativo cultural. (JAVIER, 1999)

Interessante assinalar que o termo cultura sequer conduz a conceito consensual, não sendo raro se denominar cultura como grau de desenvolvimento de uma pessoa ou de um grupo social (VILLORO, 2000). Da mesma forma, é comum utilizar a expressão cultura popular como sinônimo de cultura massificada. (GILBERT; SUAREZ, 2002)

No âmbito do direito internacional o termo cultura tem açambarcado múltiplos conceitos. Mesmo com a existência de diversos instrumentos normativos regulando os denominados direitos culturais, não se chegou a um consenso sobre o conceito.

³ O eurocentrismo como uma visão de mundo que tende a colocar a Europa (assim como sua cultura, seu povo, suas línguas, etc.) como o elemento fundamental na constituição da sociedade moderna, sendo necessariamente a protagonista da história do homem.

A antropologia também empresta outras definições. O termo “cultura” surgiu em 1871 como síntese dos termos *Kultur* e *Civilization*. Este, termo francês que se referia às realizações materiais de um povo; aquele, termo alemão que simbolizava os aspectos espirituais de uma comunidade. (LARAIA, 1986)

Ainda Roque Laraia (1986) ao citar Edward Tylor, no mesmo ano, sintetizou os conceitos mencionados no termo inglês *Culture*, abrangendo num só vocábulo todas as realizações humanas e afastando a idéia de cultura como uma disposição inata, perpetuada biologicamente. Destarte, o primeiro conceito etnográfico de cultura surgiu com Tylor, que a entendia como “um todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (*apud* LARAIA, 1986).

Como que complementando o conceito de Tylor, Jaques Turgot (*apud* LARAIA, 1986) escreveu que o homem é possuidor de um tesouro de signos e que tem a faculdade de multiplicá-los infinitamente, de retê-los, de comunicá-los e transmiti-los aos descendentes como herança. Tylor entendia a cultura como um fenômeno natural e, como tal, poderia ser analisado sistematicamente, visando à formulação de leis que explicassem sua gênese e transmissão. A diversidade cultural, por exemplo, era explicada por Tylor como resultado da desigualdade dos estágios evolutivos de cada sociedade. Assim, caberia à antropologia a tarefa de estabelecer uma escala civilizatória com dois extremos: um, representado pelas sociedades européias; e o outro, pelas comunidades periféricas, ficando claro o princípio evolucionista unilinear.

A reação ao evolucionismo de Tylor veio através de Franz Boas, com a publicação do seu artigo “The Limitation of the Comparative Method of Anthropology”, no qual atribui à antropologia as tarefas de reconstruir a história dos povos e de comparar a vida social de diferentes sociedades, ensejando o particularismo histórico ou a chamada Escola Cultural Americana. É a partir de Boas, que a multilinearidade, e só com ela, é possível a aceitação do evolucionismo. (LARAIA, 1986)

Marvim Haris (1990) define cultura como o conjunto apreendido de tradições e estilos de vida, socialmente adquiridos, dos membros de uma sociedade incluindo seus modos pautados e repetitivos de pensar, sentir e atuar (quer dizer, sua conduta). Para Edward Brunett Tylor, citado por Haris (1990), cultura em sentido etnográfico é esse complexo que compreende conhecimentos, crenças, arte, moral, direito, costumes e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade. Sendo que uma sociedade pode ser descrita como um grupo de pessoas que compartilham um “habitat” comum e dependem um dos outros para sua sobrevivência e bem estar.

O antropólogo mexicano Guillermo Bonfil Batalla (1990) afirma que o termo cultura engloba diversos elementos, considerados bens materiais – como o território e seus recursos naturais. Igualmente os espaços, os prédios públicos e os locais sagrados arquitetam formas de organização social (direitos e deveres dos membros, como os procedimentos para a colaboração social e a retribuição do mesmo), conhecimentos herdados (formas de trabalhar, interpretar a natureza, denominar as coisas), valores, assim como o idioma que expressa a forma de ver o mundo e que inclui, além da língua, gestos e atitudes.

Da mesma forma, não se garante a existência de uma cultura pura totalmente isolada, sendo certo que todas as culturas coexistentes recebem influências uma das outras, não implicando que haja a perda da identidade própria, sendo mais efetivo falar de relações mais do que de conhecimentos e crenças. (MOLINA CARRILO, 2009)

Na mesma trilha, Will Kymlicka (1996) conceitua cultura social como a que proporciona a seus membros uma forma de vida significativa por meio de toda atividade humana, incluindo a vida social, educacional, religiosa, recreativa e econômica, abarcando as esferas pública e privada. Tendem a concentrar-se territorialmente, e se embasam em uma língua compartilhada, comungada por instituições e práticas comuns.

No mundo moderno coexistem culturas que têm, respectivamente, dinâmicas próprias, agem e interagem independentemente dos estados/nação. É por

isso que se denomina multiculturalismo, como assevera Javier de Lucas um estado pode ser multicultural se tiver várias culturas. (MOLINA CARRILO, 2009)

Com efeito, inexistente um critério único quanto à utilização do termo multiculturalismo. Tanto governos, como intelectuais e grupos étnicos apontam o referido termo em seus respectivos discursos. (MOLINA CARRILO, 2009)

Nesse passo, Kymlicka deixa de lado o termo multiculturalismo e utiliza o multinacional e poliétnico, tomando como pauta a origem e a diversidade cultural proveniente da existência de diversas nações dentro de um mesmo território ou da procedência de pessoas de diferentes nações dentro desse território. Expressa que um Estado é multicultural se seus integrantes pertencem a nações diferentes (um estado multinacional), mas se estes emigraram de diferentes nações (um estado poliétnico), sempre quando ele suponha um aspecto importante da identidade pessoal e a vida política. (KYMLICKA, 1996)

Com efeito, ao se negar a existência das culturas diferentes, mormente aquelas que resistiram à força do estado/nação, estar-se-á na mesma toada, se negando o reconhecimento da existência da pluralidade de culturas existentes desde sempre. (SILVEIRA, 2010a)

1.2.1 Povos, nação e minorias

Para contextualizar os conceitos utilizados no presente trabalho, buscou-se aclarar a aplicação e os significados dos termos povos, nação e minorias, objetivando evitar confusão terminológica.

Luiz Villoro (2000) distingue a multiculturalidade dos Estados com base na forma de tratamento que estes têm com a sociedade diferente que se encontra no seu território, sendo povos e minorias. Por povos entende, para tal efeito, as nações (sociedades com uma cultura e identidade próprias, um projeto histórico e uma relação com um território), bem como as etnias que tenham sua própria identidade

cultural, presentes a característica de vontade e um projeto de ser uma entidade histórica distinta.

Já as minorias, se definem como qualquer grupo étnico, racial, religioso ou linguístico, que seja minoritário em seu país e não pretenda constituir-se em uma entidade nacional. (VILLORO, 2000)

Insta salientar, como se verá no tópico 1.5, que os conceitos acima foram influenciados para que o Direito Internacional reconheça direitos, tais como a livre determinação dos povos, bem como das minorias, pois, por meio do Direito Internacional em vigência, os povos almejam direito a um estatuto de autonomia, como as minorias. Por isso, os projetos políticos de uma etnia consistem em reivindicar o caráter de *povo* ou de *minoría*. Assim, ocorre o emprego dos respectivos termos, a não ser que os representantes do estado/nação homogeneizante insistam em utilizar o termo *minoría* para todo o problema étnico, entendendo que os grupos que lutam por sua autonomia reivindicam seu caráter de *povo*. (VILLORO, 2000)

Sociologicamente, se entende por nação aquela que é formada por um grupo de pessoas – que podem ser da mesma etnia, ou não necessariamente – e que compartilham visões de mundo, tradições, história, língua e o mesmo território.

Kymlicka (1996) assevera que, quando se fala em minorias nacionais, se refere a grupos culturais e não raciais. Para ele nação significa comunidade histórica, mais ou menos completa institucionalmente, que ocupa um território ou uma terra natal determinada e que tem em comum uma língua e uma cultura diferenciadas. Dessa forma, pode-se notar que o termo nação em sentido sociológico estreitamente se relaciona com a idéia de *povo* ou de *cultura*.

Os casos de povos que exigem reconhecimento, seguidas vezes se tratam por meio das figuras das minorias.

O Estudo sobre direitos de pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas e linguísticas, realizado pelo relator Francesco Capotorti em 1979, sugere a definição de minorias como um grupo numericamente inferior ao resto da

população do Estado, em uma posição não dominante em que seus membros, mesmo sendo nacionais do Estado, possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas que os diferenciam do resto da população e que mostram um sentido de solidariedade dirigido a preservar sua cultura, tradições, religião e língua. (CAPOTORTI; LERNER, 1999, p. 22 *apud* MOLINA CARRILO, 2009)

Para Fredrik Barth, o termo grupo étnico se utiliza na literatura antropológica para designar uma comunidade que: a) em grande medida se autopropaga biologicamente; 2) compartilha valores culturais fundamentais realizados com unidade manifestada em formas culturais; 3) integra um campo de comunicação e interação; 4) conta com membros que se identificam a si mesmos e são identificados pelos outros e constituem uma categoria distinguível de outras categorias da mesma ordem. (BARTH, 1998)

Ainda, as *minorias étnicas* consistem em grupos que apresentam fatores distinguíveis em termos de experiências históricas compartilhadas e sua adesão a certas tradições e significantes traços culturais é diferente da apresentada pela maioria da população.

Para Julián Germán Molina Carrilo (2009) o termo minorias culturais parece apropriado, pois inclui os povos indígenas que não são nem minorias étnicas no sentido descrito como grupos de imigrantes, e tampouco coincidem com os critérios das minorias nacionais – principalmente em alguns países que fazem parte da Amazônia como a Bolívia e o Peru – ainda que estejam próximos destes últimos. Além disso, para as situações de demanda em face dos Estados nacionais, é conveniente a denominação povos indígenas, pois conserva a idéia de sujeitos coletivos de direitos, que é uma de suas principais demandas.

Convém não olvidar que ponto de ligação entre os diversos povos ou minorias existentes nos variados estados nacionais espalhados no mundo é a característica cultural, ou seja, seus respectivos modos excepcionais de vida os colocam como protagonistas do moderno Direito Internacional para reivindicarem a manutenção da intangibilidade de suas culturas.

1.2.2 Povos indígenas e grupos vulneráveis

Os povos indígenas, considerados como categoria especial de minorias, são destinatários de várias normativas de Direito Internacional.

Os povos indígenas podem ser reconhecidos como minorias, mas a recíproca não é verdadeira, pois as normas de direito nacionais e internacionais sobre minorias regulamentam também os povos indígenas; entretanto, as normas especiais que tratam especificamente sobre povos indígenas não alcançam outras minorias.

Existem, de modo indubitável, sobreposições entre grupos identificados como *indígenas* e grupos identificados como *minorias* e não há definição ou lista de características que tenham o condão de eliminar essas sobreposições. A serventia de uma diferenciação exata entre minorias e povos indígenas se mostra limitada, motivo que determina a aplicação de uma abordagem flexível numa análise concreta das questões sobre Direitos Humanos.

Com efeito, a diferença capital entre Direitos de Minorias e Direitos Indígenas é que aqueles se formulam como sendo direitos individuais, enquanto estes são direitos coletivos. Os direitos específicos de pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas ou linguísticas incluem o direito de ter a sua própria cultura, de praticar a sua própria religião, de usar a sua própria língua, de criar as suas próprias associações, de participar nos assuntos nacionais, etc. Tais direitos podem ser exercidos por pessoas pertencentes a minorias individualmente ou em comunidade com outros membros de seu grupo. (IWGIA; ACHPR, 2007)

Em relação aos direitos indígenas, estes se constituem coletivos, mesmo se também reconhecem os direitos humanos individuais. Pode-se exemplificar que os direitos principais dos indígenas são o direito à terra, ao território e aos recursos naturais, conforme foco central deste primeiro capítulo. A Declaração das Nações Unidas dos Direitos de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (a Declaração das Minorias) não abrange esses direitos, posto que direitos à terra e a recursos naturais são regidos pela Convenção 169 da

OIT (artigos 13/19), bem como pela Declaração das Nações Unidas dos Direitos dos Povos Indígenas (artigos 25/30). Os direitos coletivos à terra e aos recursos naturais são necessidades mais cruciais dos povos indígenas, pois estão umbilicalmente relacionados com a capacidade desses grupos sobreviverem como pessoas e serem capazes de exercer outros direitos coletivos fundamentais, como o direito de decidir sobre o próprio futuro, de continuar a se desenvolver conforme seu modo de produção e maneira de viver como quiserem e de praticar a sua própria cultura. (IWGIA; ACHPR, 2007)

Para isso, a demanda desses povos por suas terras se tornou pedra angular de suas reivindicações, sendo alçada às relações internacionais, a causa para a regulamentação e os acordos em todas as esferas do Direito Internacional, bem como objeto de cooperação internacional na seara ambiental como trata este trabalho.

Por outro lado, consideram-se grupos vulneráveis o conjunto de pessoas vinculadas por ocorrências fáticas de caráter provisório, que não possuem identidade, tendo seus direitos usurpados e invisíveis aos demais setores da sociedade e do governo. Exemplo: idosos, crianças, etc. Não organizados, encontram-se seguidamente dispersos, dificultando a possibilidade de exigir do Estado um melhor tratamento; e nas poucas ocasiões que o solicitam, o fazem de forma individual.

1.2.3 Teorias do Multiculturalismo

As sociedades modernas fazem frente, cada vez mais, aos interesses de grupos minoritários que exigem o reconhecimento de sua identidade e a acomodação de suas diferenças culturais, ou seja, o estabelecimento de regras e normas que desenvolvam o Estado no tempo em que se vive, sem olvidar os povos indígenas, nem impor a perda de sua identidade. (MOLINA CARRILO, 2009)

Nesse contexto, pode-se afirmar de forma simplificada a existência de duas teorias para classificar os Estados nacionais: 1) a teoria do estado

multiculturalista, estabelecendo que toda nação deve pugnar pelo fortalecimento de seus povos indígenas; e 2) a teoria do estado unificado, apregoando que toda nação deve pugnar pela unificação, em um só contexto, de seus habitantes, incluindo a diversidade cultural. (MOLINA CARRILO, 2009)

Reconhecer todos os grupos existentes dentro do Estado, respeitar as suas diferenças e permitir que floresçam num verdadeiro espírito democrático, são ações de aceitação das diversas culturas e que previnem eventuais conflitos. O conflito cultural é alimentado quando determinados grupos dominantes, muitas vezes que comandam os Estados, se impõem, formando uma unidade cultural que apenas reflete as perspectivas e interesses deles mesmos e trabalham para impedir que outros grupos marginalizados e mais fracos consigam fazer valer seus pontos de vista e seus interesses.

1.3 INDIGENISMO

Antes de abordar o instituto do moderno indigenismo, é justo asseverar que uma das primeiras personalidades, entre os colonizadores, a construir um discurso diferente a respeito dos povos autóctones, foi Bartolomé de Las Casas (1474/1566), *encomendero*, frade e bispo de Chiapas, mais conhecido como “defensor dos índios”. Uma das personagens mais citadas da história da América do século 16, uma vez que teve uma atuação política intensa naquele período em defesa dos indígenas.

Las Casas denunciou a realidade trágica dos indígenas por meio de sua obra, aliando elementos do cristianismo com os trágicos da conquista. Para ele, nada era mais perceptível do que a dizimação, a ameaça e a destruição feitas pelos espanhóis na colonização (FREITAS NETO, 2003). Las Casas desafiou do discurso oficial da época acerca dos povos indígenas, esboçando em seus escritos, uma imagem diferente dos índios, defendendo os seus direitos de governo e

liberdade, entre outros. Tais razões podem ser consideradas hoje como um prenúncio do atual significado de indigenismo.

O recente conceito de indigenismo foi formulado no México, no contexto do movimento intelectual nacionalista, caracterizando-se pela defesa e valorização das populações indígenas de um Estado, região, etc. Grande marco histórico do indigenismo foi o I Congresso Indigenista Interamericano, realizado em 1940, na cidade de Patzcuaro no México, quando os princípios e as metas a serem transformados em práticas - ou políticas indigenistas - foram estabelecidos pelos países do continente americano.

Nesse Congresso Indigenista Interamericano, aprovou-se uma recomendação, proposta por delegados indígenas do Panamá, Chile, Estados Unidos e México, de se estabelecer o Dia do Índio pelos governos dos países americanos. O objetivo da celebração era estudar a problemática indígena nas diversas instituições de ensino, no dia 19 de abril, data em que se reuniram pela primeira vez os representantes indígenas no Congresso Interamericano.

A recomendação de institucionalização do "Dia do Índio" teve como objetivo outorgar aos países americanos normas necessárias à orientação de suas políticas indigenistas. Já, em 1944, o Brasil⁴ celebrou a data com solenidades, atividades educacionais e divulgação das culturas indígenas. Desde então, existe a comemoração do "Dia do Índio", às vezes, estendida por uma semana, a "Semana do Índio".

O conceito de indigenismo para Alejandro Marroquín (1972), é política realizada pelos Estados americanos para atender e resolver os problemas que

⁴ Por meio do Decreto-lei nº 5.540, de 02 de junho de 1943, o Brasil adotou essa recomendação do Congresso Indigenista Interamericano. Assinado pelo Presidente Getúlio Vargas e pelos Ministros Apolônio Sales e Oswaldo Aranha, é o seguinte o texto do Decreto:

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, e tendo em vista que o Primeiro Congresso Indigenista Interamericano, reunido no México, em 1940, propôs aos países da América a adoção da data de 19 de abril para o "Dia do Índio", decreta:

Art. 1º - considerado - "Dia do Índio" - a data de 19 de abril.

Art. 2º- Revogam-se as disposições em contrário.

confrontam as populações indígenas com o objetivo de integrá-las à nacionalidade correspondente.

Já o Instituto Indigenista Interamericano considera o indigenismo “uma formulação política e uma corrente ideológica, ambas fundamentais para países da América, em termos de sua viabilidade como nações modernas, de realização de seus projetos nacionais e da definição de suas identidades”. (INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO, 1991, p. 63)

Por outro lado, alguns críticos, abaixo mencionados, consideram o movimento indigenista como instrumento a serviço dos Estados nacionais para destruir a identidade dos povos indígenas e integrá-los a uma cultura nacional homogênea. Henri Favre (1972) define o indigenismo como “uma corrente de pensamento e idéias que se organizam e se desenvolvem em torno da imagem do índio, se apresenta como uma interrogação da indianidade por parte dos não-índios em função de preocupações e finalidades próprias deles”. Para Andrés Aubry (1982, p.15), o “indigenismo não é senão uma resposta do sistema à indagação: Por que os países pluriétnicos estão atrasados? A resposta inclui a hipótese o indígena é um freio ao desenvolvimento, ou seja, para o citado autor, em vez de questionar a sociedade global e seu modelo de desenvolvimento, deprecia-se a cultura indígena”.

Ora, as críticas ao indigenismo podem destilar em razão da conveniência ou do ponto de vista do observador, todavia vale recordar que se trata de movimento para a defesa dos valores, culturas e direitos desses povos originários em face da imposição cultural do colonizador.

1.3.1 Política indigenista

Chamamos de política indigenista as iniciativas formuladas pelas diferentes esferas do Estado a respeito das populações indígenas. A política indigenista é orientada pelo indigenismo, conjunto de princípios estabelecidos a partir do contato dos povos indígenas com a sociedade nacional.

Política indigenista e indigenismo são categorias históricas, noções empregadas essencialmente no século 20. A categoria indigenismo se refere, preferencialmente, às diretrizes vitoriosas no já citado I Congresso Indigenista Interamericano. Ali se formularam os princípios e metas transformados em práticas - ou políticas indigenistas - pelos países do continente americano.

No Brasil, desde o século 16, existem instrumentos legais que definem e propõem uma política para os índios, fundamentados na discussão da legitimidade do Direito dos Índios ao domínio e soberania de suas terras. Esse direito - ou não - dos índios ao território que habitam está registrado em diferentes legislações portuguesas, envolvendo Cartas Régias, Alvarás, Regimentos, etc.

No período colonial, a política para os índios envolveu extremos - das guerras justas, descimentos e escravização de índios e esbulho de terras, às ações missionárias nos Sete Povos das Missões. Já a legislação imperial não benéfica aos índios, seja pelo Regulamento das Missões de 1845, pela Lei de Terras de 1850 ou pelas decisões contrárias aos índios de várias Assembléias Provinciais. No século 19, a política para os índios foi marcada pela remoção e reunião de aldeias.

Os descimentos eram expedições, em princípio não militares, realizadas por missionários, com o objetivo de convencer os índios que *descessem* de suas aldeias de origem para viverem em novos aldeamentos especialmente criados para esse fim, pelos portugueses, nas proximidades dos núcleos coloniais.

Esses aldeamentos missionários, chamados também de *aldeias de repartição*, estavam integrados ao sistema colonial, funcionando como uma espécie de armazém onde os índios, uma vez descidos, ficavam estocados. Ali, após serem catequizados, eram alugados e distribuídos entre os colonos, os missionários e o serviço real da Coroa Portuguesa, para quem deviam obrigatoriamente trabalhar em troca de um pagamento, por um determinado período - que variava de dois a seis meses - findo o qual deveriam ser devolvidos à aldeia. (FARAGE, 1991)

Com o advento da República e a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), foram estabelecidos ou reforçados alguns princípios indigenistas, voltados para a prevenção de qualquer coerção ou violência aos índios, o respeito

às instituições e valores indígenas e a garantia à posse de suas terras. Esses princípios foram transformados em políticas indigenistas através da proteção leiga aos índios pelo Estado. (RIBEIRO, 1996)

As políticas indigenistas estavam, então, voltadas ao estímulo, ao trabalho e ao desenvolvimento de atividades produtivas, por meio da educação e treinamento dos índios e de seus filhos. Entretanto, a uma determinada política indigenista nem sempre correspondia uma consequente ação indigenista, e o SPI acabou sendo extinto, nos anos 1960, por problemas de corrupção, esbulhos de terras indígenas, etc. (RIBEIRO, 1996)

Em substituição ao SPI, pela Lei nº 5371, de 5 de dezembro de 1967, foi instituída a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A partir de então, a política indigenista se baseou nas seguintes regras.

Pela Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, foi sancionado o Estatuto do Índio, que regula a situação jurídica dos índios. Embora existam, atualmente, outras propostas não regulamentadas do Estatuto em discussão.

Até 1988 a política indigenista brasileira centrou-se nas atividades voltadas à incorporação dos índios à comunhão nacional, princípio indigenista presente nas Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1969. A Constituição de 1988 suprimiu essa diretriz, reconhecendo aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Os índios também ampliaram sua cidadania, já como partes legítimas para ingressarem em juízo em defesa de seus direitos e interesses. Assim, o principal objetivo da política indigenista, hoje, é a preservação das culturas indígenas, através do portal da garantia de suas terras e do desenvolvimento de atividades educacionais e sanitárias.

1.4 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O sistema de proteção dos Direitos Humanos, erigido desde a criação da própria Organização das Nações Unidas, busca uma solução para as crueldades levadas a cabo pelo nacional socialismo alemão no denominado período do holocausto, fato que marcou de forma indelével a comunidade internacional como o mais hediondo dentre as violações de Direitos Humanos do mundo contemporâneo. (LAFER, 2001)

Com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ocorrida em 1948, o Direito Internacional dos Direitos Humanos movimentou a criação de vários instrumentos internacionais reservados a socorrer os direitos fundamentais dos indivíduos, estabelecendo um verdadeiro marco divisor do processo de internacionalização dos Direitos Humanos. Antes disso, a proteção dos Direitos Humanos praticamente se limitava a determinadas legislações internas de Estados (Inglaterra, 1684; Estados Unidos da América, 1778, e França, 1789), sendo que as inquietações humanitárias somente faziam parte da agenda internacional em tempo de guerra, quando se argumentava em contrapartida sobre a indevida interferência interna em um Estado soberano, para esfriar quase completamente a discussão. Dessa forma, os temas referentes às minorias no interior de Estados não eram praticamente realizados, para que não vulnerasse o inarredável princípio da soberania estatal. (MAZZUOLI, 2007)

Imbuída desse espírito, a Organização das Nações Unidas passa a gerar um sistema global de proteção dos Direitos Humanos, tanto com amplitude geral (Pactos Internacionais dos Direitos Cívicos e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966), quanto com abrangência específica (Convenções internacionais de combate à tortura, à discriminação racial, à discriminação contra as mulheres, à violação dos direitos das crianças, etc.). Estabeleceu-se, então, uma nova dinâmica a respeito do tratamento oferecido ao tema Direitos Humanos, situando o homem, pela primeira vez, como sujeito de direitos no plano internacional, papel antes restrito aos Estados e às organizações internacionais. (MAZZUOLI, 2007)

Nessa nova ótica, o Direito Internacional, um instrumento criado e utilizado até então pelos Estados e organismos internacionais, se arquiteta como instrumento de proteção dos Direitos Humanos, manejado contra o próprio Estado, ou seja, a criatura contra o criador. Tal marco estabeleceu uma significativa mudança para a sociedade internacional, pois os Direitos Humanos também denominados de Direito das Gentes, não eram mais só instrumentos exclusivos de interesses nacionais particulares, mas passaram a ser utilizados para salvaguardar os direitos dos indivíduos no plano jurídico internacional.

Neste jaez, a estrutura normativa de proteção internacional de Direitos Humanos pode ser observada pelos planos: global (exemplos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais); regional (aqueles que pertencem ao sistema de uma determinada região – exemplo: Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Podendo os referidos instrumentos normativos ser, também, observados em relação ao alcance global e especial. Globais, aqueles que alcançam todas as pessoas, como exemplificam os tratados acima mencionados; especiais, ao contrário, os que regulam apenas determinados sujeitos de direito, ou determinadas categorias de pessoas, como exemplificam as convenções de proteção às crianças, aos idosos, aos grupos étnicos minoritários, às mulheres, aos refugiados, aos portadores de deficiência, etc. (PIOVESAN, 2000)

Desta forma, foi se estabelecendo o Regime de Direitos Humanos, especificamente no ramo do Direito Internacional Público, com princípios próprios, autonomia e especificidade. Suas normas são caracterizadas pela expansividade, mormente pela interpretação expansiva de seus enunciados. Como efeito, proliferaram tratados internacionais⁵ de salvaguarda dos direitos da pessoa humana, tanto inerentes aos direitos civis e políticos, quanto aos específicos do domínio econômico, social e cultural. Com o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional dos Direitos Humanos contemporâneos, energias também foram

⁵ Convenções 107 e 169 da OIT; Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas

transformadas na consecução de tratados de proteção, específicos de grupos étnicos e povos indígenas, em todos os seus conseqüências.

Os meios de proteção, como visto, podem ser direcionados para garantir tanto Direitos Humanos inerentes a todos os seres humanos em virtude de sua própria existência, como Direitos Humanos referentes às condições sociais. Como existem direitos considerados essencialmente individuais, também existem direitos que podem ser protegidos por grupos, especialmente quando estes sofrerem algum tipo de constrangimento. Neste particular, alguns grupos se apresentam legitimados para proteção grupal, e o Direito Internacional tem concebido meios de proteção para determinadas categorias de grupos em infortúnio ou em adversidade. (CANÇADO TRINDADE, 1993)

Nesse passo, alguns grupos, como é o caso dos povos indígenas, vêm se aperfeiçoando ao longo do tempo, por intermédio da organização e da institucionalização, e se mostram aptos para defender seus interesses mediante a utilização dos mecanismos dos Direitos Humanos perante as normas do Direito Internacional.

1.5 DIREITOS HUMANOS E POVOS INDÍGENAS

A expressão *povos indígenas* é hoje um termo e um movimento global que representam a luta por direitos e justiça, sobretudo daqueles grupos lançados à margem do desenvolvimento e vistos de forma negativa pelos paradigmas dos grupos dominantes, cujas culturas estão sujeitas à discriminação e ao desprezo. A vinculação a um denominado movimento global é uma forma de estes grupos procurarem abordar a sua situação e de superar as violações dos Direitos Humanos, buscando a proteção da lei internacional. O termo povos indígenas tornou-se amplamente reconhecido na esfera internacional e é por intermédio dele que se compreende e se analisa certas formas de desigualdade e repressão, sendo então abrangido pelo campo de atuação dos Direitos Humanos. (IWGIA; ACHPR, 2007)

Outrossim, em face de tanta adversidade, os povos indígenas há muito procuram um viver saudável, como comunidades diferenciadas em suas terras ancestrais, e lutam para fazer retroceder ao padrão histórico de colonização. Simultaneamente aos esforços internos, recorreram à comunidade internacional e às leis internacionais, em grande medida por meio do Regime de Direitos Humanos, com o escopo de fortalecer a sua causa. É incontestável que, em razão da mobilização de esforços levados a efeito nos últimos trinta anos, angariaram significativa simpatia entre os atores internacionais em torno de suas reivindicações. Tal fato pode ser facilmente verificado por meio do incansável trabalho desenvolvido a partir de princípios de Direitos Humanos de aplicação geral e sobre manancial de instituições internacionais de Direitos Humanos já existentes. (ANAYA, 2006)

Neste matiz, um dos elos que iniciou a vinculação dos direitos dos povos indígenas com os Direitos Humanos, foi a resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas autorizando a Subcomissão sobre Prevenção contra a Discriminação e a Proteção de Minorias das Nações Unidas, atual Subcomissão sobre a Promoção e a Proteção aos Direitos Humanos das Nações Unidas, no ano de 1971, a realizar um estudo sobre *o problema da discriminação contra populações indígenas*. O trabalho que resultou em vários volumes, realizado pelo relator oficial José Martins Cobo⁶, reuniu informações a respeito dos povos indígenas de todo o mundo e realizou uma sequência de recomendações pertinentes as suas reivindicações. (ANAYA, 2006)

O estudo contém a seguinte definição: Comunidades, povos e nações indígenas são aqueles que, tendo uma continuidade histórica com sociedades pré-invasão e pré-coloniais, se desenvolveram em seus territórios se consideram distintas de outros setores das sociedades atualmente predominantes nesses territórios, ou em parte deles. Eles compõem, no momento, setores não-dominantes da sociedade e estão determinados a preservar, desenvolver e transmitir para

⁶ Ver ONU – Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, Estudo do Problema da Discriminação Contra Populações Indígenas, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1-4, 1996 (COBO, José Martinez. relator especial).

futuras gerações seus territórios ancestrais, e sua identidade étnica, como a base de sua existência contínua como povos, de acordo com seus padrões culturais, instituições sociais e sistemas legais próprios.

O referido estudo propiciou um padrão de ações em relação aos povos indígenas entre as Nações Unidas, organizações regionais e instituições afiliadas, ensejando, ainda, que os povos indígenas passassem a gozar da atenção de todo sistema internacional de Direitos Humanos na qualidade de objeto de instituições e programas especialmente criados, inclusive com o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas das Nações Unidas⁷.

Essas resoluções estabelecem o Grupo de Trabalho como um órgão da Subcomissão para Prevenção da Discriminação das Minorias da ONU – atual Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos – com autoridade para examinar acontecimentos relativos aos povos indígenas e desenvolver padrões internacionais relevantes. O Grupo de Trabalho, que permite a participação de povos indígenas na *mesa* em suas sessões anuais, com duração de uma semana, tornou-se um foro importante para que eles expressem suas preocupações e é o principal centro das atividades da ONU sobre o assunto.

O Relator Especial das Nações Unidas sobre a Situação dos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais dos Povos Indígenas foi criado pela Comissão de Direitos Humanos através da Resolução 2001/57, de 24 de abril de 2001.

O recém-criado Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas da ONU é constituído de autoridade para assessorar e fazer recomendações ao Conselho Econômico e Social, especificamente sobre assuntos indígenas, e para promover a conscientização e a coordenação das atividades relacionadas a eles no sistema da ONU, conforme Resolução ECOSOC E/RES/2000/22, de 28 de junho de 2000. Adicionalmente, oito dos dezesseis membros constituintes do Fórum Permanente

⁷ Ver Resolução 1982/19 da Comissão de Direitos Humanos (10 de março de 1982); Resolução 1982/3 do Conselho Econômico e Social (07 de maio de 1982).

como especialistas independentes são indicados pelo Presidente do Conselho, em consulta com as organizações indígenas, dentre líderes de organizações ou povos indígenas.

Utilizando o procedimento de funcionamento do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, o Fórum Permanente abre suas reuniões a representantes de povos indígenas e de grupos de apoio do mundo inteiro, além de um vasto leque de representantes de agências governamentais e internacionais, proporcionando a eles a oportunidade de apresentarem suas preocupações e de fazerem recomendações nas sessões públicas do Fórum.

A definição das funções específicas do Fórum Permanente, dentro do quadro de sua competência geral, ainda está nos estágios iniciais de desenvolvimento. Ainda assim, sua ampla competência em relação às preocupações e aos direitos dos povos indígenas, lugar de destaque que ocupa na hierarquia da organização da ONU e no movimento indígena, o levarão inquestionavelmente à criação de procedimentos especializados que aumentarão o acesso dos povos indígenas ao sistema internacional e promoverão ainda mais a implementação de padrões internacionais relevantes, conforme *UN Press Release: Permanent Forum On Indigenous Issues Concludes Historic First Session; Secretary-General Says World's Indigenous Peoples 'Have A Home' At Um, HR/4602, 24 de maio de 2002.* (ANAYA, 2006)

Ademais, as energias institucionais dedicadas às preocupações dos povos indígenas, ao longo do tempo, formaram e continuam formando um novel arcabouço de normas e práticas internacionais a respeito do assunto, que tomam corpo por intermédio de instrumentos escritos, decisões e outros costumes, constituindo um *consenso internacional* crescente em relação aos direitos dos povos indígenas, que pode ser entendido como formador de um futuro Regime Internacional Indígena.

1.6 A ONU E OS POVOS INDÍGENAS

1.6.1 A Liga das Nações

Com a composição do Tratado de Versalhes no ano de 1919, o fim da I Guerra Mundial e a alvorada da Liga das Nações, incorporou-se um novo preceito para o reconhecimento da soberania no Direito Internacional, de povos adiantados e povos atrasados (ANGHIE, 2006), para outro, fulcrado em diferenças culturais: povos civilizados e povos bárbaros. O novo paradigma impôs a tutela dos povos atrasados aos vencedores da I Guerra Mundial, conforme estabelecido pelo art. 22 da Convenção da Liga das Nações (art. 22. os princípios seguintes aplicam-se às colônias e territórios que, em consequência da guerra, cessaram de estar sob a soberania dos Estados que precedentemente os governavam e são habitados por povos ainda incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos formam uma missão sagrada de civilização, e convém incorporar no presente Pacto garantias para o cumprimento dessa missão), justificando, então, a integração das populações nativas dos países colonizados ao modelo de sociedade europeia, ou seja, era obrigação das nações europeias um *tratamento justo* aos povos nativos dos territórios colonizados. (FIGUEROA, 2009)

O advento das Nações Unidas, em 1945, ao término do desastre mundial da II Guerra, fez constar em sua Carta o artigo 75 (as Nações Unidas estabelecerão sob sua autoridade um sistema internacional de tutela para a administração e fiscalização dos territórios que possam ser colocados sob tal sistema em consequência de futuros acordos individuais. Esses territórios passaram a ser, doravante, mencionados como territórios tutelados), reafirmando a doutrina da tutela estabelecida pela Liga das Nações. No ano de 1960, a ONU aprovou a Resolução 1541 estabelecendo a obrigação dos Estados de prestarem informações sobre seus atos nos territórios geograficamente separados, em que a população fosse culturalmente diferente da sua; entretanto, silenciou em relação aos povos nativos

em seus respectivos territórios, lançando-os à margem do sistema jurídico. (BENNETT, 1978)

Outras discussões tentadas no âmbito da ONU para regular as condições de trabalho dos povos indígenas e tribais, nos países independentes, restaram infrutíferas em face dos Estados alegarem ser atribuição da OIT. (FIGUEROA, 2009)

1.6.2 Organização Internacional do Trabalho

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) surgiu em 1919, juntamente com a Liga das Nações, pelo Tratado de Versalhes, anterior, portanto, ao sistema de Direitos Humanos da ONU.

No ano de 1926, a OIT criou a Comissão de Peritos em Trabalho Indígena, em razão da preocupação com diversas denúncias de condições precárias de trabalho indígena, resultando, em 1930, na criação da Convenção de Trabalho Forçado de 1930 (Convenção 29), proibindo a utilização do trabalho forçado das populações indígenas – escravidão – por parte dos Estados, mormente os da América. (FIGUEROA, 2009)

Com efeito, mesmo com o advento da Convenção 29, a Comissão não observou a melhora no tratamento oferecido pelos Estados para as suas respectivas populações indígenas, ensejando que postulasse a Comissão, políticas integracionistas graduais e reguladas com o escopo de proteger as populações indígenas contra a exploração gradual e outras formas de opressão, resultando na discussão em 1956, da Convenção 107 da OIT e na Recomendação 104 da mesma Organização. (FIGUEROA, 2009)

1.6.3 Órgãos específicos da ONU que tratam dos direitos indígenas

Essa parte do texto fala dos órgãos das Nações Unidas criados especificamente para tratar dos direitos, conflitos e relações dos Povos Indígenas, entre si e com a sociedade ocidental, nas diversas partes do globo terrestre.

Como já visto, atualmente existem o Grupo de Trabalho sobre as populações indígenas, criado em 1982, e o Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais dos Indígenas, este criado em 2001.

Tem-se, ainda, a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas aprovada no ano de 2007 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, cuja discussão consumiu mais de vinte anos de negociações entre vários Estados nacionais. Todavia, nos anos 2006 e 2007, sua notoriedade cresceu quando se observou que trinta e dois Estados ameaçaram retirar os respectivos apoios. Ao mesmo tempo, um grupo de Estados africanos liderados pela Namíbia, requereram prorrogação das negociações com o escopo de apresentar um texto alternativo com mais de trinta artigos diferentes. Apesar disso, ao final, acabaram aprovando a declaração. (FRANQUESA, 2007)

Repise-se que o ano de 1971 foi de especial significado para as Nações Unidas com a situação dos povos indígenas. Por causa de suas preocupações, a Subcomissão para Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias do Conselho Econômico e Social, sob a responsabilidade de seu Relator, José Martínez Cobo, como já mencionado, reportou a respeito do problema da discriminação contra os povos indígenas em vários locais do mundo.

No referido relatório constam vinte e quatro documentos apresentados nos anos de 1981, 1982 e 1983, onde se analisam os conceitos de *povos indígenas*, suas condições de vida, saúde, educação, direitos políticos, etc. Culmina com uma série de recomendações com o objetivo de melhorar a situação em que estão os indígenas.

Depois do relatório, tanto o Conselho Econômico e Social quanto a Assembleia Geral das Nações Unidas criaram órgãos específicos destinados a estudar a situação dos povos indígenas, bem como a regulamentação internacional de seus direitos. Os referidos órgãos são: o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas; o Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para as Populações Indígenas; o Fórum Permanente para as Questões Indígenas; e, finalmente, o Relator Especial Sobre a Situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas.

O Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas nasceu no ano de 1982, por meio da resolução 1982/34 do Conselho Econômico e Social, em face do mencionado relatório de José Martínez Cobo sobre a discriminação das populações indígenas. Trata-se de um órgão subsidiário da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos⁸, que se reúne anualmente em Genebra. O Grupo de Trabalho formado por especialistas independentes e membros da subcomissão – um de cada região geopolítica do mundo – está aberto à participação de representantes dos povos indígenas e suas comunidades e organizações, bem como de representantes do governo, organizações não governamentais e outros organismos da própria ONU.

Ademais, o Grupo de Trabalho tem como escopo analisar os fatos relacionados à promoção e proteção dos direitos humanos das populações indígenas, com o enfoque centralizado na evolução das normas relativas aos direitos destas populações. Assim, exerce seu papel recomendando tanto a realização de pesquisas e relatórios, como também a criação de outros órgãos no âmbito das Nações Unidas, como o Fórum Permanente para Questões Indígenas. Com efeito, um dos trabalhos mais importantes levado a termo pelo Grupo de Trabalho foi a elaboração do projeto da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, discutido de 1985 a 1995, quando apresentado na Comissão de Direitos Humanos, e aprovado, em 2007, pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁸ Este órgão está denominado Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias Nacionais até sua redesignação ocorrida em 1999.

Criado em Assembléia Geral, em 13 de dezembro de 1985, o Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para as Populações Indígenas, por meio da Resolução 40/131, provê financeiramente os representantes das comunidades e organizações indígenas que quiserem participar das deliberações do Grupo de Trabalho sobre populações indígenas. O financiamento do Fundo ocorre mediante contribuições voluntárias de governos, organizações não governamentais e outras entidades privadas ou públicas.

A partir do ano de 2001, a cobertura financeira do Fundo se estendeu para albergar financeiramente a participação dos representantes das comunidades e das organizações indígenas, na qualidade de observadores, nas sessões do Fórum Permanente para as Questões Indígenas.

Quanto ao Fórum Permanente para Questões Indígenas, ele consolidou-se em 2000 pelo ECOSOC, Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. É, portanto, um órgão subsidiário programado para examinar as questões indígenas no contexto do conselho criador. Ou seja, sob a ótica do desenvolvimento econômico e social, da cultura, do meio ambiente, da educação, da saúde e dos Direitos Humanos, como prescreve a Resolução⁹ que lhe deu origem.

O Fórum permanente para as questões indígenas está composto por dezesseis especialistas independentes, com mandato de três anos e possibilidade de uma única recondução. A metade é nomeada pelos governos e escolhidos pelo ECOSOC conforme acordo dos cinco grupos continentais – África, Ásia, Europa do Leste, América Latina e Caribe, Europa do Oeste e outros Estados. Os outros oito são indicados por organizações indígenas e nomeados pelo Presidente do ECOSOC. Representam sete regiões socioculturais: África, Ásia, as Américas Central e do Sul, o Caribe, o Ártico, a Europa do Leste, a Federação Russa, a Ásia Central e Transcaucásio, América do Norte e o Pacífico.

⁹ Resolução 2000/22 del ECOSOC, del 28 de Julio del 2000.

Outrossim, participam das seções as organizações indígenas, na qualidade de observadoras. O Fórum oferece assessoramento especializado e formula recomendações sobre as questões indígenas para todo o sistema das Nações Unidas.

Por derradeiro, a antiga Comissão dos Direitos Humanos, tendo em conta que faltava um mecanismo como um mandato específico para proteger e vigiar o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais dos indígenas, resolveu designar um Relator Especial sobre a situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Povos Indígenas no ano de 2001. Seu objetivo era recorrer, solicitar, receber e trocar informações e comunicações de todas as fontes pertinentes, sejam governos, pessoas, comunidades, organizações indígenas; bem como formular propostas e recomendações sobre medidas e atividades apropriadas para prevenir e remediar as violações de Direitos Humanos e liberdades fundamentais dos indígenas. Também trabalhar muito próximo aos relatores especiais, representantes especiais, grupos de trabalho e especialistas independentes da Comissão e da Subcomissão ¹⁰.

O Relator designado para os primeiro e segundo mandatos foi Rodolfo Stavenhagen, que executou seu trabalho focado em três áreas principais: 1) pesquisa temática em questões impactantes na situação dos direitos e liberdades dos povos indígenas; 2) visitas a países, 3) comunicações com os governos a respeito das reclamações de violações de Direitos Humanos.

¹⁰ Resolução da Comissão de Direitos Humanos 2001/57, de 24 de abril de 2001.

1.7 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E A PROTEÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

1.7.1 Convenções 107 e 169 da OIT

A Convenção 107 da OIT – concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes, adotada no dia 05 de junho de 1957, trouxe em seu bojo a vinculação do desenvolvimento dessas populações a sua integração com o restante da sociedade. A definição do que seria a integração não foi estabelecida pela Convenção, mas o processo deveria ser progressivo e lento. O Estado protegeria as populações indígenas e tribais de processos exploratórios e opressivos durante o tempo em que sua situação social, econômica e cultural os impedissem de gozar dos benefícios da legislação social do país a que pertencem.¹¹

A Convenção 107 da OIT ofereceu, pela primeira vez, um *status* no Direito Internacional aos povos indígenas, mesmo não protegendo sua autodeterminação, pelo contrário, conduzindo os povos para a integração com a sociedade envolvente. Esse foi o primeiro passo de reconhecimento de sua existência e uma tentativa contextualizada de resolver uma situação que sequer estava na agenda dos Estados.

A partir de então, as populações indígenas, apoiadas por organizações de direitos civis e políticos, passaram a reivindicar seus direitos no âmbito do Direito Internacional e, com isso, ganharam projeção com a interferência da ONU.

¹¹ Artigo 3º - 1 Deverão ser tomadas medidas especiais para proteger as instituições, as pessoas, os bens e o trabalho das populações interessadas durante o tempo em que sua situação social, econômica e cultural as impeça de gozar dos benefícios da legislação social do país a que pertencem.

De fato, após mais de trinta anos de vigência da Convenção 107, esta ficou evidentemente anacrônica, mormente em face dos novos princípios do Direito Internacional, ensejando que o próprio movimento indígena, no ano de 1980, a considerasse não mais aceitável em face de sua visão integracionista. (FIGUEROA, 2009)

Diante disso, a OIT resolveu elaborar uma revisão parcial da Convenção 107, com o escopo de alterar os preceitos considerados anacrônicos e, embora mantendo a estrutura original, atualizou e integrou na revisão os conceitos de autodeterminação, abandonando o processo integracionista, resultando em 27 de junho de 1989, a Convenção 169 da OIT – sobre povos indígenas e tribais em países independentes.

A convenção 169 consagra o direito dos povos indígenas de manterem sua cultura e estabelece que os mecanismos de diálogo entre os governos e aqueles povos é a única forma de garantir que as necessidades dos povos indígenas e tribais estejam presentes nas políticas nacionais. Cuida também da proteção das terras indígenas e estabelece o critério da autoidentificação para determinar quem são os povos indígenas e tribais. Da mesma forma, tem sido utilizada como referência para que outros órgãos internacionais interpretem seus próprios instrumentos de proteção aos Direitos Humanos quando aplicado aos povos indígenas e tribais. (FIGUEROA, 2009)

Em verdade, os princípios e direitos erigidos pela Convenção 169 da OIT formaram a sólida fundamentação para as reivindicações dos povos indígenas – não necessariamente nesta ordem – mas, em razão desta norma, passou a ser mais viável a construção de acordos internacionais com o objetivo de assegurar os direitos dos povos indígenas, como é o caso o PPTAL (Programa Integrado de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal).

1.7.2 Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi um dos documentos mais negociados na sede das Nações Unidas, sendo necessários vinte e dois anos, isto é, de 1985 a 2007, para ocorrer sua aprovação. Inicialmente se criou o Grupo de Trabalho sobre as populações indígenas que apresentou um esboço para a Comissão de Direitos Humanos no ano de 1994, quando resultou criado um Grupo de Trabalho específico que se reunia entre os intervalos das sessões da Comissão.

Depois da criação do Conselho de Direitos Humanos que, por sua vez, substituiu a Comissão anterior, restou aprovada, em 29 de junho de 2006, outra minuta da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas que foi submetida à votação, na sessão de novembro do mesmo ano, inobstante o voto contrário de alguns países como Estados Unidos, Nova Zelândia, Canadá e Austrália. Para Argemiro Procópio, as reservas estratégicas de recursos minerais podem indicar algum motivo para a posição contrária da quadriga desgarrada da Declaração dos Povos Indígenas, que se opuseram, nada obstante suas históricas posturas em defesa da democracia e das liberdades fundamentais do homem. (PROCÓPIO, 2011)

Tudo levava a crer que a Declaração seria finalmente aprovada, não fosse a surpreendente oposição de um grupo de países africanos que apresentou uma Resolução para retardar o encômio do Acordo, pois discordava dos artigos que – segundo suas interpretações – colocavam em perigo suas integridades territoriais, bem como iam de encontro a algumas constituições africanas.

O Grupo Africano se opunha a um texto que, até aquele momento, havia aprovado, sendo necessário observar que, na primeira sessão do Conselho de Direitos Humanos, o Representante Permanente da Argélia, representando o Grupo Africano, afirmou textualmente que “o Grupo Africano expressava sua participação e concordância com esta Declaração, portanto apresenta seu pleno apoio. Em conclusão (...) queremos pedir aos Estados que não aprovam que retirem suas

reservas para a Declaração ser aprovada por consenso”. Muitos representantes indígenas de todas as regiões e outras organizações indígenas afirmaram que, na realidade, esses Estados foram pressionados pelos Estados Unidos e Canadá, entre outros, porque sentiram ameaçados seus negócios na África caso fossem reconhecidos os Direitos Indígenas de autodeterminação à terra e aos seus recursos naturais em favor dos povos indígenas¹².

Nas razões apresentadas pelo Grupo Africano, *African Group Aide Memoire*, em 9 de novembro de 2006, em Nova York¹³, se encontram os pontos da Declaração que eram contrários naquele momento, sendo que, na maioria dos casos, coincidiam com os vetos impostos pelos Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e depois Canadá.

Insta salientar que o Canadá também havia aprovado a Declaração no ano de 2006, entretanto, com a permuta de governo (com Stephen Harper como Primeiro Ministro), ocorre a troca de critério, e com a visita ao Canadá do então Primeiro Ministro australiano John Howard, o Canadá mudou de opinião e começou a pressionar a Assembléia para não aprovar a Declaração.

No entanto, é necessário asseverar que, não obstante todos os Estados Africanos terem o direito livre de votar de acordo com seus interesses nas Nações Unidas, os mesmos tiveram mais de vinte anos para manifestar suas opiniões através dos respectivos Grupos de Trabalho, sendo que alguns casos não demonstraram interesse algum. A Namíbia, por exemplo, não assistiu a nenhuma sessão dos diferentes Grupos de Trabalho. De outra parte, no Informe do quinto período de sessões do Grupo de Trabalho estabelecido de acordo com a Resolução 1995/32 da Comissão de Direitos Humanos, de 06 de dezembro de 1999, alguns

¹² Ver na íntegra o comunicado do Representante da Argélia em povos indígenas do Cáucaso, Disponível em: <www.ipcaucus.net> Acesso em: 2 mai 2010.

¹³ Ver na página web do Grupo Internacional de Trabalho sobre Assuntos indígenas: <<http://www.iwgia.org>> em Draft Report Toward a campaign in Support of THE UN DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES, International Forum on Globalization, Rainy Blue Cloud Greensfelder (ed.), August 2, 2007, Anexo, que pode ser encontrado na página web d'International Forum on Globalization: <<http://www.ifg.org/about.htm>>.

representantes indígenas manifestaram a ausência de Governos africanos no Grupo de Trabalho. Os quais em apenas cinco meses passaram a opor-se à Declaração e a lançar mão de artifícios para que a mesma não fosse aprovada. (FRANQUESA, 2007)

Com efeito, a resolução apresentada pela Namíbia com o objetivo de retardar a aprovação da Declaração restou aprovada em 28 de novembro de 2006, com 82 (oitenta e dois) votos a favor - destes - 47 (quarenta e sete) eram africanos. Desde aquela hora, iniciaram-se intensas negociações para aprovar a Declaração com o mínimo de alterações do projeto aprovado previamente pelo Conselho.

Por derradeiro, em 13 de setembro de 2007, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas por maioria do voto de 144 (cento e quarenta e quatro) Estados a favor e 4 (quatro) votos contra (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos da América) e, ainda, 11 (onze) abstenções (Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Burundi, Geórgia, Quênia, Nigéria, Federação Russa, Samoa e Ucrânia, e a nossa vizinha amazônica Colômbia).

Segundo Anaïs Franquesa, os principais pontos de divergência na discussão da aprovação da Declaração foram a definição de povos indígenas; o direito à livre determinação; o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas; a terra e as prioridades para o desenvolvimento. (FRANQUESA, 2007)

1.7.2.1 Definição de povos indígenas

Pontuou a discussão a respeito da Declaração dos Direitos em comento, se era ou não conveniente a inclusão da definição de povos indígenas no documento, sendo que alguns Estados se posicionaram a favor, como: Bangladesh, Índia e Nigéria, pois entenderam que a definição era um passo essencial para se institucionalizar garantias de salvaguarda dos direitos indígenas e que a ausência de critérios ou a ambiguidade poderiam constituir uma conveniente desculpa para que alguns Estados não reconhecessem a condição de indígena. (FRANQUESA, 2007)

Por sua vez, parte significativa dos representantes dos povos indígenas defendeu a idéia de ser inconveniente e desnecessário chegar a uma definição universal de povos indígenas, pois tal engessamento poderia ser utilizado como pretexto para impedir alguns povos indígenas de se beneficiarem das repercussões morais, políticas e jurídica da Declaração. (FRANQUESA, 2007)

Para Franquesa (2007), alguns representantes indígenas defenderam que o elemento fundamental de definição de povos indígenas era a própria identificação dos indígenas como povo ou coletividade, e que o direito a determinar sua própria identidade, sem ingerências externas, era parte integrante de seu direito à autodeterminação, ou seja, não caberia aos Estados determinar quais eram os povos indígenas.

Outros Estados defenderam a não inclusão de uma definição concreta: a Austrália considerava que não fazia falta uma definição universal, o Chile afirmou que não era necessária uma definição de povos indígenas na região da América Latina, a Finlândia aceitava uma solução pragmática no sentido de não definir o termo juridicamente, deixando que a questão fosse resolvida pelos próprios povos indígenas diretamente com seus respectivos Estados, o Brasil sustentava que também não era desejável uma definição. (FRANQUESA, 2007)

Em relação à discussão anterior da Convenção 169 da OIT, o Brasil se opôs à aprovação do termo *povos indígenas* em razão de entender haver a conotação de autonomia, autodeterminação, guerra de independência, libertação nacional (SOUZA FILHO, 1999). A oposição interna foi muito forte por setores das Forças Armadas e da diplomacia brasileira.

Voltando à posição do Grupo Africano, este sustentou ser necessário incluir uma definição, pois sua ausência criaria problemas legais quando de sua implementação, como tensões entre grupos étnicos e instabilidade entre os governos soberanos. Os especialistas africanos aduziam que era essencial uma definição formal do termo *povos indígenas*, pelas seguintes razões: na África, as comunidade predecessoras são claramente identificadas ou identificáveis pelos outros cidadãos e governos; e, na prática, os Estados africanos não utilizam uma

definição formal de suas comunidades indígenas impedindo a correção de injustiças históricas que as afetam. (FRANQUESA, 2007)

Por último, em nenhuma das minutas discutidas constava a definição de povos indígenas. A Declaração aprovada, lacônica, não incluiu a definição, estabelecendo em seu artigo 9º, *in verbis*:

Os povos e as pessoas indígenas têm o direito de pertencer em uma comunidade ou nação indígenas, em conformidade com as tradições e costumes da comunidade, ou nação de que se trate. Não pode resultar nenhuma discriminação de nenhum tipo do exercício desse direito. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 18)

1.7.2.2 Direito à livre determinação ou autodeterminação

O direito à autodeterminação se entende como o direito dos povos de “estabelecer livremente sua condição política e determinar seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (Art. 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966).

Portanto, este é o ponto mais controvertido de toda a Declaração, pois de uma parte, os povos indígenas consideram o direito à autodeterminação como o direito essencial para efetivar os demais direitos, ou seja, um requisito prévio para manterem sua cultura, viverem em seus territórios e desenvolverem, a sua maneira, em suas terras, os respectivos recursos disponíveis. De outra parte, os numerosos Estados consideram um risco à unidade nacional e a integridade territorial, temendo que ocorra a secessão. (FRANQUESA, 2007)

A discussão não é pacífica no Brasil, pois muitos entoam a voz para dizer que a presença do índio na Amazônia e nas fronteiras internacionais amazônicas, representa um grave risco à segurança e à defesa do território nacional, sob várias alegações, sendo a mais avocada a de que os indígenas estariam organizando a criação de um Estado independente.

Antonio Carlos Pereira (2004) anota que a presença indígena, sobretudo nas faixas de fronteira internacional, tem sido um espantalho invocado por certos setores das Forças Armadas e do Itamarati contra a definição de terras para populações nativas, historicamente empurradas para os confins do país. O argumento é que se estará lançando bases para a formação de futuros Estados independentes do brasileiro, para o separatismo e a fragmentação do nosso *gigante em berço esplêndido*; que isso é projeto de uma conspiração internacional articulando ONGs (em especial as ambientalistas), exploradores de minérios, Igrejas, antropólogos e algumas lideranças indígenas.

Nesse passo, as preocupações com a segurança da Amazônia deveriam centrar-se nas denominadas *novas ameaças* consistentes em terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, deterioração ambiental, epidemias e pobreza extrema, muitas vezes decorrentes da má gestão e desvio do dinheiro público (prática não restrita à Amazônia). Estes são os temas reais, presentes no dia a dia da população e que, sim, merecem um enfrentamento mais vigoroso por parte do Estado.

Retornando ao debate ocorrido por ocasião da discussão da Declaração dos Povos Indígenas, os representantes indígenas defendiam a inclusão do direito à autodeterminação no projeto, sem considerá-lo uma ameaça à soberania dos Estados, mas uma forma pacífica de solução de controvérsias que reforçaria a unidade nacional, pois não se trata de um conceito estático, mas dinâmico e em constante evolução.¹⁴

No que diz respeito às posições dos Estados, estas foram de diversas formas. Alguns consideraram que é melhor falar em autonomia (EUA) e uma participação mais direta e efetiva no processo decisório (Austrália), sem lançar mão do termo direito à livre determinação. Outros estiveram de acordo em utilizar o termo sem que o mesmo implicasse em direito de secessão (Noruega, Equador, Rússia,

¹⁴Marco Aparicio desenvolve esta idéia quando diz que a autodeterminação deve ser entendida como uma finalidade, o reconhecimento da livre determinação; e como meio, pois muitas vezes é a mesma prática cotidiana de autogoverno. (WILHELM, 2009)

Guatemala e Argentina). Outros tantos Estados consideravam que o direito à autodeterminação evoluiu não estando mais no contexto colonial – quando significava o direito de constituir um Estado – pois atualmente o direito à autodeterminação pode ser plenamente exercido em uma democracia em funcionamento, onde todos os cidadãos participam com voz ativa no processo decisório do Estado (Canadá e Brasil). (FRANQUESA, 2007)

Com efeito, o Relator, ao resumir os debates, afirmava que, apesar de algumas discrepâncias, em geral havia um consenso entre representantes indígenas e Estados e que o direito à autodeterminação não podia ser exercido em detrimento da independência e da integridade territorial dos Estados. À continuação fazia referência à existência, atualmente, de duas vertentes de compreensão deste direito, uma externa e outra interna, não especificando o Relator suas respectivas implicações, mas se poderia entender que a primeira comportaria identidade no âmbito internacional, chegando, em determinados casos, a constituir-se em Estado; e a segunda, a vertente interna, estaria relacionada com o conceito de democracia e se ancoraria na vontade popular livremente expressa para determinar seu próprio regime político, econômico, social e cultural, bem como sua participação plena em todos os aspectos da vida, isto é, autogoverno ou autonomia. (FRANQUESA, 2007)

O direito à livre determinação dos povos se observa sob a dimensão política e econômica, sendo aquela considerada um direito ao autogoverno e esta abrange o direito a suas riquezas e recursos naturais (BONDIA *apud* FRANQUESA, 2007) cuja abordagem será mais precisa na discussão sobre o direito dos povos à terra, no item 1.7.2.4.

Ficou assentado no artigo 3º da Declaração o tratamento da autodeterminação dos povos indígenas, com uma redação próxima do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais, citado alhures: “os povos indígenas têm direito à livre determinação. Em virtude desse direito, determinam livremente a sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.”

Com essa disposição sobre o direito à autodeterminação, a Declaração resultou aprovada. Todavia, não sem a intervenção do já mencionado Grupo Africano que logrou incluir um novo parágrafo na parte final, que estabelece:

Nada do assinalado na presente Declaração interpretar-se-á no sentido de que se conceda a um Estado, povo, grupo ou pessoa, nenhum direito a participar numa atividade, ou realizar atos contrários à Carta das Nações Unidas, ou se entenderá no sentido de que autoriza ou fomenta ação alguma encaminhada a violar ou reduzir total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 20)

As razões são, segundo o Grupo Africano, o princípio da livre determinação e somente se aplica aos povos coloniais ou de ocupação estrangeira; e o direito da autodeterminação reconhecido na Declaração poderia ser tergiversado e utilizado como um direito unilateral de autodeterminação para possível secessão, colocando em perigo a unidade política e a integridade territorial de qualquer país.

Na mesma esteira de pensamento, considerava o Grupo Africano que as Nações Unidas têm a responsabilidade de proteger a integridade dos Estados nacionais e que por isto era necessário que houvesse um equilíbrio no texto e se incluísse os parágrafos 6º e 7º na Declaração (da Assembléia Geral das Nações 1514, de 1960. Dessa maneira, tornava a se discutir o significado desse direito sem a percepção da existência de um consenso. (FRANQUESA, 2007)

Esses preceitos estabelecem que qualquer intenção dirigida para perturbar total ou parcialmente a unidade nacional e a integridade territorial de um país é incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas (parágrafo 6º), e todos os Estados hão de observar, de boa-fé e de forma estrita, as disposições da Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal de Direitos Humanos e a presente Declaração na base da igualdade, não interferência nos assuntos internos de todos os Estados e no respeito aos direitos soberanos de todos os povos e sua integridade territorial.

A resposta por parte dos especialistas africanos foi lembrar que a Comissão Africana de Direitos Humanos já havia afirmado que o direito à

autodeterminação pode ser exercido por outras entidades diferentes dos Estados e ocorrer em perfeita harmonia com a integridade territorial dos Estados nacionais Africanos. Também, fizeram referência ao fato de que não existe uma só comunidade tribal na África que reivindique um Estado ou ameace seu país com a secessão. Há comunidades reivindicando aspectos do direito da autodeterminação que não ameaçam as fronteiras nacionais, nos quais estão inclusos o direito a uma participação na vida nacional, o direito ao autogoverno local, o direito de ser consultado e de participar da elaboração de determinadas leis e programas, o direito ao reconhecimento e respeito as suas estruturas tradicionais com liberdade de gozar e promover sua cultura. Por derradeiro, a maior parte das comunidades predecessoras da África considera o diálogo com seus Estados e governos como a via mais prática e harmoniosa para tratar seus assuntos.

Ainda, buscando fazer cessar qualquer tipo de risco emanado pelo direito de autodeterminação dos povos indígenas que pudessem alvejar a integridade territorial dos Estados, restou introduzida a denominada cláusula de salvaguarda no artigo final, sendo realizada referência, também, à unidade política dos Estados.

1.7.2.3 Consentimento livre, prévio e informado

O instituto do consentimento livre, prévio e informado, carrega consigo a interpretação literal e etmológica, sendo: livre – decidir sem qualquer tipo de coação; prévio – significa antes de implementar qualquer medida que possa lhe atingir, conceder tempo suficiente para que seja possível adotar uma decisão a respeito, bem como permitir a adoção de seus próprios meios de consulta e, finalmente, informado – implica o conhecimento das consequências das medidas previstas, quais são os objetivos, de que forma se realizará e por quanto tempo, etc. Em resumo, implica consultar os povos indígenas antes de aprovar e implementar medidas legais e administrativas que os afetem e atinjam, de forma que tenham capacidade de decidir se realmente lhes convém ou não a medida, como também o controle da aplicação da mesma. (FRANQUESA, 2007)

De fato, esse direito já é reconhecido para o restante dos cidadãos de um Estado democrático, pois o governo que quer levar a termo uma atividade em um terreno particular está obrigado a consultar o proprietário se este aceita as consequências podendo ser obrigado a indenizá-lo de possíveis prejuízos, sem contar que o particular pode se opor à medida e seguir os procedimentos legais para defender seus interesses diante face do Estado.

Sobre o tema a Declaração ficou redigida da seguinte forma:

Art. 18 - Os povos indígenas têm direitos, a participar na adoção de decisões em questões que afetem seus direitos, vidas e destinos, através de representantes eleitos por eles, em conformidade com seus próprios procedimentos, assim como manter e desenvolver suas próprias instituições de adoção de decisões;

Art. 19 - Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa fé, com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas para obter seu consentimento prévio, livre e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 12)

1.7.2.4 Direito à terra

O direito à terra é das questões fundamentais e das reivindicações dos povos indígenas que buscam ter uma relação viva com a terra tradicionalmente ocupada por eles, pois se revela base de sua cultura e essencial para sua sobrevivência. Tal relação tem cunho cultural abrangendo não só a terra, mas também os territórios, a água, a flora, a fauna, etc.

É importante frisar que a história mostra uma difícil relação entre os Estados nacionais e os direitos à terra tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Frequentemente o Estado não compreende e não reconhece, em suas respectivas legislações, a propriedade – não no contexto jurídico – das terras que os povos indígenas ocupam. Muitas vezes estes povos são impedidos de habitar, caçar, pescar, perambular, chegando até a serem transferidos de um lugar para outro

quando estão em territórios considerados valiosos pelo sistema capitalista, como aqueles que detêm recursos naturais e necessitam ser explorados pelo Estado.

Nesse embate cultural, saliente-se que um dos inúmeros reflexos resultantes é a disparidade entre os modos com que os silvícolas e a sociedade civilizada se relacionam com a terra, sendo que os povos indígenas se vinculam de forma coletiva e sem apego econômico, e os considerados civilizados impõem uma realidade individual e afeita ao patrimônio. Vale lembrar, sempre albergado pelas normas jurídicas, ou seja, pelos institutos jurídicos da posse e da propriedade, que constituem alicerces fundamentais da civilização. (CUNHA, 2000)

Enquanto a sociedade civilizada maneja a terra como instrumento de produção, especulação, extrativismo, desenvolvimento econômico, dentre outras inúmeras finalidades, os autóctones encaram-na como mecanismo de subsistência de sua coletividade e também como local onde são exercidas suas atividades culturais, religiosas e de perpetuação da sua espécie.

Aponta Rinaldo Arruda que para o índio território não é algo externo a ser possuído, é a expressão para sua localização relacional na teia geral das formas de vida. Poderíamos dizer que, de modo geral, as sociedades indígenas não concebem a posse da terra, mas se reconhecem como uma das expressões das formas de vida que a compõem, cujo conjunto, em contraposição, nossa sociedade chama de natureza, opondo-o a um outro gênero – a humanidade – que dele se destaca, objetivando-o. (ARRUDA, 2002)

No mesmo contexto, o território para o índio é o local de suas relações sociais, históricas e míticas, sendo um espaço vivo e material, não cabendo nessa visão a limitação territorial operada pelo Estado, que impõe aos povos indígenas uma limitação, também, no campo relacional com a natureza. (ARRUDA, 2002)

Para Darcy Ribeiro, a posse de um 'território tribal' é condição essencial à sobrevivência dos índios. Tanto quanto outras medidas protetórias ela opera, porém, como barreira à interação e à incorporação. (RIBEIRO, 1996, p. 218)

Já no prisma desenvolvido pelo capitalismo, aquilo que não foi feito pelo homem é considerado objeto a ser utilizado para seu uso, inclusive as coisas naturais e outras formas de vida (até bem pouco tempo o próprio homem através da escravidão), todas passíveis de apropriação arbitrária e imposição de valor econômico, cuja apropriação particular agrega poder e riqueza a grupos hierarquizados. Dessa forma, a natureza e a terra são tratadas como mercadoria e meio de produção pelo civilizado. (ARRUDA, 2002)

Segundo Cláudio Cunha, é evidente, em função do raciocínio desenvolvido pelo direito estatal, a dificuldade de enquadrar a idéia de território indígena nos limites individualistas do direito de propriedade. Por isso, se viu o Estado moderno na obrigação de estabelecer normas aptas a aproximar, de alguma forma, o complexo dos direitos indígenas à concepção genérica da lei. O simples disciplinamento legal, no entanto, não se revela suficiente porquanto não há uma necessária correspondência entre o comando estabelecido e a definição (além da consequente execução) das respectivas políticas públicas, nem mesmo uma interpretação adequada dos seus termos, no âmbito judicial, visando à solução dos conflitos eventualmente ocorrentes. (CUNHA, 2000, p. 11)

No centro dessa disparidade de tratamento, está praticamente a totalidade dos conflitos de terras ocorridos entre a sociedade envolvente e os povos indígenas brasileiros. Como exemplo, a impactante discussão a respeito da demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, ocorrida em 2009 no Estado de Roraima, onde grupos contrários à demarcação levaram a questão às barras da justiça, tornando a contenda um caso emblemático para o país.

Voltando à discussão da Declaração, a maioria dos representantes indígenas objetou que o documento se preocupou somente com a relação dos indígenas com a terra, sem observar o denominado *entorno global*, de acordo com a cosmovisão indígena da terra. Por esse motivo seria necessário utilizar também o termo *território*, que é mais amplo que o termo *terra*, questão que ensejou forte debate, pois uma significativa parte dos Estados era reticente na utilização da expressão *entorno global* bem como *território*. Uma das razões era que os Estados queriam reservar a propriedade do subsolo e, por isso, interpretaram um perigo na

utilização desses termos (Austrália). Quanto ao uso da palavra *território*, outros Estados enxergavam possíveis conotações políticas, pois sentiam uma ameaça as suas integridades territoriais (Venezuela). O Canadá propôs que se diferenciasse o termo *terra* – considerada as zonas onde os povos indígenas praticassem seu estilo de vida tradicional de acordo com a legislação estatal. Outros Estados (Dinamarca e Guatemala) consideravam a diferença entre as concepções ocidental e indígena da terra e dos territórios, tendo estes um conceito mais amplo, havendo a necessidade da flexibilidade no entendimento. Segundo suas opiniões, o termo território equivaleria à integridade territorial e, portanto, não lhe concedia o direito à separação política do Estado. (FRANQUESA, 2007)

O Grupo Africano também tinha suas objeções a respeito do reconhecimento do direito à terra pelos povos predecessores. Afirmava que essa disposição seria impraticável nos Estados africanos e que, segundo suas constituições, o controle sobre a terra e seus recursos naturais era de responsabilidade do Estado.

O grupo de especialistas africanos considerava o objetivo do art. 26 da Declaração era corrigir outra injustiça histórica sofrida pelas comunidades e povos originários africanos, concretamente na falta de reconhecimento de seus direitos consuetudinários sobre a terra e a falta de indenização nos casos de exploração para propósitos públicos, e o fato de reconhecer esse direito confirmava o princípio constitucional da igualdade ante a lei, dado que iguais direitos eram geralmente reconhecidos para outras comunidades ou caciques tradicionais, praticamente em todos os Estados africanos. Em continuação, exemplificaram que algumas constituições africanas e leis sobre a terra reconhecem direitos consuetudinários sobre a terra de comunidades tradicionais como, por exemplo, na República Democrática do Congo, no Quênia, Camarões, Uganda e Botsuana entre outros. Acrescentaram ainda ao manifesto que, apesar da proteção constitucional desse direito, um grande número de povos indígenas e comunidades do continente, como os Pigmeus e outros nômades, são praticamente os únicos grupos que gozam desse direito pois esta injustiça é resultado de um princípio, incluso na maioria das legislações sobre as terras herdadas do período colonial, segundo o qual aquelas

terras não visivelmente ocupadas ou utilizadas não pertencem a ninguém (terra nullius). (FRANQUESA, 2007)

Depois de tantas discussões, o texto do artigo da Declaração que trata sobre as terras dos povos indígenas restou aprovado tal qual o projeto encaminhado pelo Conselho de Direitos Humanos.

Artigo 26

1. Os povos indígenas têm direito as terras, territórios e recursos que tradicionalmente tem possuído ocupado ou de outra forma ocupado ou adquirido.
2. Os povos indígenas têm direitos a possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional, ou outra forma de tradicional de ocupação ou utilização, assim como aqueles que tenham adquirido de outra forma.
3. Os Estados assegurarão o reconhecimento e proteção jurídica dessas terras, territórios e recursos. O referido reconhecimento respeitará devidamente os costumes, as tradições e os sistemas de usufruto da terra dos povos indígenas. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 14)

No âmbito do debate do tema direito à terra, houve também a discussão a respeito das remoções efetuadas pelos Estados à revelia da vontade dos povos indígenas, bem como do direito de retorno dos povos removidos as suas respectivas terras de origem. Na ocasião, alguns Estados propuseram a inclusão do direito de garantias processuais – direito à reparação pelas remoções impostas anteriormente – aos povos indígenas e a possibilidade de removê-los na ocorrência de desastres naturais ou outras situações de emergência (epidemias, enfermidades, etc.), resultando no texto do art. 28 da Declaração.

Artigo 28

1. Os povos indígenas têm direito à reparação, por meios que podem incluir a restituição ou, quando isso não seja possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, territórios e os recursos que tradicionalmente tenham possuído, ocupado ou utilizado de outra forma e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado.
2. Exceto quando os povos interessados hajam conveniado livremente em outra coisa, a indenização consistirá em terras, territórios e recursos de igual qualidade, extensão e condição jurídica ou, em uma indenização monetária ou outra reparação adequada. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 15)

No presente capítulo se ressaltou a mobilização dos povos indígenas, mormente nos últimos trinta anos, para angariar a simpatia entre os atores internacionais em torno de suas reivindicações, possibilitando a emergência desses povos no sistema internacional de Direitos Humanos. O estudo antropológico no Brasil, quase que por unanimidade ofereceu os subsídios para que a cultura dos povos indígenas fosse estudada e valorizada diante dos padrões ditos civilizados.

O caminho para reconhecimento dos direitos dos povos indígenas tem-se mostrado longo e árduo, no entanto ainda não acabou. Apenas a declaração de direitos em normas escritas não garante o fim da violência contra a cultura diferenciada dos silvícolas. Agora, é imprescindível se envidar esforços para que o *dever ser* estabelecido na regras normativas – nacionais e internacionais – sejam implementadas na prática, e os povos predecessores tenham um futuro diferente daquele que tiveram no passado.

CAPITULO II – CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO AMBIENTAL PPTAL e PPG-7

2.1 TEORIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O estudo das relações internacionais se explica de forma pacífica pela doutrina, mas com muitas discussões, modelos, fórmulas e correntes doutrinárias para interpretar os fenômenos das relações entre os estado/nacionais. O movimento frenético dos fenômenos e acontecimentos na seara internacional, adicionado à impossibilidade de se prever os fatos, corroboram para que sejam erigidas construções teóricas, às vezes de complexa delimitação, formando compreensões da doutrina a respeito das relações internacionais.

Dessa maneira, tem-se no campo das relações internacionais a coexistência de vertentes doutrinárias diversas, tornando complexa qualquer tentativa de classificar os fatos cotidianos de forma unitária. Dessa forma, anotam-se, no presente trabalho, sem prejuízo de outras, as tradicionais correntes teóricas: o realismo clássico que se subdivide em outras correntes (realismo moderno, neo-realismo, realismo estrutural); o idealismo (liberalismo) clássico que também aceita subdivisões (idealismo moderno, neoliberalismo e interdependência complexa); o marxismo, o construtivismo e o funcionalismo.

Como o presente trabalho tem o escopo de fazer uso da lente da cooperação internacional no âmbito das relações internacionais, emerge a interdependência complexa escolhida pelo autor e trabalhada por Keohane, para o tema ora focado.

Vale assinalar que, no contexto das relações internacionais, existe uma exaltada dessemelhança entre o Estado e a anarquia, sendo aquele marcado pela institucionalização entre as pessoas e grupos, hierarquização, interesses compartilhados e a existência de identidades coletivas, todos sob a supervisão ou

poder da suprema autoridade exercida pela soberania; e este, o espaço anárquico, é reconhecido pela relação de poder entre os Estados, teoricamente iguais, em um jogo que vale quase tudo.

Algumas alterações encontram-se em curso no espaço internacional, como o estabelecimento de uma espécie de controle sobre o denominado meio anárquico, sobretudo depois da segunda metade do Século 20, quando o sistema internacional passou a se apoiar sobre uma base territorial de novo Estado, conforme se fixou a Paz de Westphalia em 1648, e com o Estado soberano sujeito então exclusivo das relações internacionais (AZAMBUJA, 2001). Da mesma forma, o surgimento de novos protagonistas na cena internacional interatuaram sob os aspectos de cooperação, conflito e ordem, formando uma atividade que abrange novos processos e fenômenos, num procedimento marcado pela heterogeneidade de ações e partícipes.

Com objetivo de estabelecer uma análise sobre a questão da variedade de atores e suas respectivas interações, será realizado um breve intróito a respeito das doutrinas orientadas pelo realismo e pelo neorealismo, que observa a política internacional como a arte do conflito e a sociedade internacional como sendo marcada pelo *estado de natureza*. A neoliberal, por sua vez, reputa a cooperação e a concorrência regrada entre os Estados soberanos, por meio de normas, regras e idéias e compreende a sociedade internacional como modelada pela interação complexa entre a densa rede de instituições e robustez institucionais.

2.1.1 O Realismo e o neorealismo

Nas relações internacionais, o realismo cultivado pelo filósofo inglês Thomas Hobbes (1744), apresentado ao mundo por meio das obras denominadas *Leviatã* e *Behemoth*, considera que os homens vivem *numa guerra de todos contra todos*, ou seja, mesmo que jamais tivesse havido um tempo em que os indivíduos se encontrassem em uma situação de guerra de todos contra todos, de qualquer modo

em todos os tempos os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência, vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude de gladiadores, com as armas assentadas, cada um de olhos fixos no outro. Seus fortes, guarnições e canhões guardam as fronteiras de seus reinos e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra. Mas como por meio disto protegem as indústrias de seus súditos, daí não vem como consequência aquela miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos isolados.

Hobbes (1974) pregava que o poder é resultado de um contrato estabelecido entre os homens alterando o estado de natureza a favor do estado de sociedade favorável ao Estado. Igualmente, para ocorrer a estabilidade desse pacto social precário e da paz entre os homens, demandaria a centralização do poder na figura do Estado.

Nesta linha de raciocínio, o pensamento realista clássico ou *hobbesiano*, no âmbito das relações internacionais, o Rei, isto é, o poder centraliza e unifica o reino. Pelo fato de cada Estado pelejar com outro Estado se forma um panorama de guerra e de anarquia nas relações internacionais onde domina a lei do mais forte. Diferentemente do que acontece no interior dos Estados, inexistente um poder supremo em condições de impor qualquer sanção quando houver violação de regras. Razão pela qual, os *hobbesianos* compreendem que, no plano internacional, ocorre a plenitude sem limite de soberania dos Estados e a única regra no ambiente é a busca pela sobrevivência. (BULL, 2002)

Ainda, para os *hobbesianos* as relações internacionais baseiam-se no conflito entre os Estados, lembrando o *estado de natureza* da lei do mais forte, pois os interesses de cada Estado excluem os interesses de todos os outros (BULL, 2002, p. 33), pois o indígena é o mais desprotegido, necessitando da proteção do Estado. Logo o conflito é contínuo. Evidencia que os Estados são combativos e invariavelmente egoístas, ou seja, prepondera o individualismo internacional, já que não é imposto ao Estado o respeito às regras de cooperação, mormente em face da incerteza se os demais a respeitariam. Em resumo, o cenário internacional seria um ambiente anárquico, com a ininterrupta ocorrência de conflito entre os Estados.

Dessa forma, a teoria realista, considerada a principal corrente das relações internacionais no século 20, apresentou enorme vitalidade teórica em obras, entre outras: *Vinte anos de crise: 1919-1939*, de 1939, Edward H. Carr; *A política entre as nações*, de 1948, de Hans Morgenthau; e *Teoria das relações internacionais*, de 1979, de K. Waltz. A teoria realista é a que, sobretudo, analisava a política internacional durante o período da guerra fria e exerce forte influência sobre o governo dos Estados Unidos. (SARFATI, 2005)

Neste aspecto, a concepção realista coloca o Estado na condição de protagonista das relações internacionais, em face de seus atributos de unicidade e racionalidade, convivendo num espaço institucional assinalado pela anarquia. Joseph Grieco, citado por Sarfati (2005, p. 175), assenta que a estrutura anárquica obriga os Estados a pensarem egoisticamente, pois na ausência de um poder supremo mundial, qualquer Estado pode ameaçar a sobrevivência do outro e, portanto, as relações internacionais são basicamente definidas em termos de sobrevivência e do poder para garanti-las. Nessas circunstâncias, a anarquia limita o estímulo dos Estados para cooperar em razão do medo de que isso possa significar um aumento do poder relativo dos outros.

Os neorealistas, a corrente erigida por Kenneth Waltz (*apud* SARFATI, 2005), considera que as ações dos Estados podem regularmente ser explicadas pelas pressões exercidas sobre eles pela competição internacional, que limita e constrange suas escolhas, buscando explicar padrões recorrentes de comportamento estatal. Defendem ser possível a cooperação internacional, mas improvável sua realização, e, quando realizada, mais difícil sua manutenção.

A teoria da estabilidade hegemônica, que faz parte da doutrina realista, assevera que a promoção do livre-comércio, bem como outras políticas liberais no mundo, somente ocorre quando impulsionada por uma potência hegemônica, a exemplo dos Estados Unidos que encerravam o máximo poder no Pós Segunda Guerra Mundial, financiando e erigindo organizações e regimes internacionais, arcando com os respectivos recursos financeiros necessários, com o objetivo de colher os proveitos em longo prazo, especificamente a diminuição da influência soviética e de eventuais crises econômicas. (BENTO, 2007)

Os Estados em posição de hegemonia estabelecem regras que sirvam aos seus interesses e ideologias que auxiliem na manutenção do poder, de forma que a liderança hegemônica serviu para criar um padrão de comportamento ou uma ordem para as relações entre Estados, fazendo com que a cooperação seja compatível com a hegemonia e facilitada por ela. (RAMOS, 2006, p. 18)

Seguindo o mesmo pensamento, as instituições e organizações engendradas pelo Estado são a eles subordinadas e não possuem capacidade autônoma para promover a cooperação, por serem reflexos da distribuição de poder do sistema internacional. (RAMOS, 2006, p. 18)

Assim, os neorrealistas entendem que o comportamento cooperativo se subordina à análise das vantagens relativas do Estado em relação aos outros Estados, pois eles acreditam que a natureza da soma zero das políticas mundiais cria obstáculo, mas não embaraça completamente a existência, mesmo que remota, de cooperação entre os Estados. Saliente-se, ainda, que a conservação da ordem e da cooperação estaria sujeita à permanência da hegemonia e, no exemplo acima mencionado, com a corrosão do poder hegemônico norte-americano, especialmente depois de 1970, a propensão passou a ser a desordem e a competição internacional.

Ademais, o fim da Guerra Fria e a ampliação das relações internacionais, como também o aparecimento de atores políticos novos na seara internacional, resultaram da intensificação da interdependência econômica, social, cultural e ambiental entre os Estados. O fim do mundo bipolar obrigou a uma marcante mudança nas relações de poder, de hierarquia, de ordem e de cooperação, fatos ainda pouco compreendidos e explicados pela corrente neorrealista, com dificuldades para esclarecer a contento a fenomenologia da cooperação internacional em seus variados matizes.

2.1.2 O neoliberalismo e a interdependência

Os neoliberais identificam os Estados Unidos ainda como os principais atores das relações internacionais, observado com um sistema descentralizado,

onde impera a igualdade e a não subordinação entre Estados, ou seja, coexistindo a anarquia, mas não o caos e o estado de natureza pregada pelos realistas. No ambiente dos neoliberais existe certo grau de ordem caracterizado pelas instituições internacionais. Assim, Keohane (apud SARFATI, 2005, p. 155) assenta que, para o entendimento do mundo moderno, são relevantes os conceitos de descentralização e de institucionalização, concebido como um conjunto de regras estabelecidas, normas, convenções e outros, governados por entendimentos formais ou não formais.

Na doutrina neoliberal, as instituições internacionais afetam o relacionamentos entre os Estados, novos atores internacionais exercem influência nas relações internacionais e, principalmente, assenta que as relações entre a maioria dos Estados não é estimulada pela segurança, mas pela interdependência entre os temas, relegando a um plano inferior o papel das Forças Armadas. (SARFATI, 2005)

Robert Keohane e Joseph Nye (2001, p.8) assentam que a interdependência na política mundial é a situação caracterizada por efeitos recíprocos entre Estados, ou entre atores em diferentes Estados. A concepção de interdependência sempre foi recorrente no âmbito internacional, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, em face do aumento das interconexões econômicas, culturais, científicas, humanas, dentre outras. A doutrina da interdependência tomou consistência a partir de 1970, sobretudo com o surgimento de diversos sujeitos no cenário Internacional. O fenômeno denominado globalização aprofundou as relações de interdependência entre os sujeitos internacionais, sejam estatais ou não, intensificando, também, as redes de interdependência de alcance global, já que um acontecimento em um Estado tem a possibilidade de repercutir em outro Estado. Igualmente, a significativa ampliação das atividades transnacionais, conduzidas pelo desenvolvimento de tecnologias de comunicação e transporte, e transcendência fronteiriça dos fenômenos culturais, sociais, econômicos e ambientais, deixa os sujeitos cada vez mais acoplados ou interdependentes.

Na mesma esteira, os autores aludidos compreendem a interdependência como estado de dependência mútua significando, na política mundial, situações

caracterizadas por efeitos recíprocos entre Estados. A interdependência não decorre exclusivamente do incomum nexos social, econômico, cultural e ambiental que ocorre nas lindes dos Estados, mas quando dela resultam custos para os envolvidos – mesmo que assimétricos – sendo que em princípio não é possível determinar se os benefícios do relacionamento serão proveitosos ou danosos, bem como não há garantia de que a relação de interdependência traga proveitos recíprocos. (KEOHANE; NYE, 2001)

Duas são as dimensões utilizadas para analisar os efeitos políticos da interdependência: sensibilidade e vulnerabilidade; a sensibilidade considerada o grau de respostas às mudanças, referindo-se à exposição de um ator aos custos impostos por decisões ou situações externas; a vulnerabilidade depende da disponibilidade e da capacidade de um sujeito em reagir aos citados custos em face da adaptação de sua política, como também de suportar o preço dessa adaptação. (KEOHANE; NYE, 2001)

A interdependência complexa consiste na despolarização do sistema internacional no pós Guerra Fria, mormente considerando a globalização e a revolução tecnológica que impuseram severas transformações sociais, sem precedentes, em todos os campos das relações sociais, fazendo o mundo ficar interdependente, seja no campo econômico seja no campo ambiental, o que de fato modificou profundamente a visão realista das relações internacionais. Desta forma, a interdependência complexa, cujas condições foram consolidadas nos relacionamentos entre as democracias ocidentais desenvolvidas a partir de meados dos anos 1970, se expandiu por outras regiões do planeta. (KEOHANE; NYE 2001)

As características da interdependência complexa apresentam: a existência de múltiplos canais que ligam as sociedades, sendo esses canais podem ser interestatais, transgovernamentais e transnacionais; a ausência de hierarquia consistente entre os temas pautados nas relações internacionais, o qual estabelece uma sutil diferença entre os variados assuntos, temas internacionais ou domésticos, sejam de cunho de segurança ou não, considerando ainda a distinção estabelecida pela doutrina realista entre a *alta política* e a baixa política; e o uso da força deixa de ter o papel central de política como apregoa o realismo. No processo político que se

desenvolve num cenário de interdependência complexa restam indigitadas quatro consequências: ausência de agenda hierárquica; um maior prestígio na construção da agenda internacional; aprofundamento do vínculo entre a política interna e a política internacional. (KEOHANE; NYE, 2001; RAMOS 2006)

A inexistência de hierarquia ou a sua relativização faz entender que o jogo político internacional acontece em múltiplos tabuleiros, cada qual em uma agenda própria. Os Estados esforçam-se para agendar novos temas para cada agenda, não olvidando o aumento de autores não estatais na participação da construção dessas agendas. Nesse jogo concorrem inúmeras estratégias, seja querendo resolver várias questões de forma simultânea, seja trabalhando caso a caso, mas sempre cada qual no seu quadrado de poder (KEOHANE; NYE, 2001). Anota Leonardo Valles Bento que os Estados oferecem as diretrizes em matérias econômicas e nos assuntos militares. Os mais fortes ditam as regras de segurança, nas questões ambientais e países com grandes reservas de recursos naturais (água, biodiversidade, etc.) adquirem vantagem geopolítica. Assim, o Japão, a Alemanha e o Canadá são potências econômicas, mas atores secundários de segurança; ao passo que a Rússia, não obstante sua posição destacada e pouco reconhecida na economia mundial, é um ator político de peso, tendo em vista seu arsenal nuclear e sua vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (BENTO, 2007, p. 167).

Nesse sentido, anota Argemiro Procópio que o Brasil, aprendendo a lidar com o indigenismo, preservará seu caráter de potência energética e ambiental. Adotando uma política alimentar sustentável evitará queimadas e respeitará as terras indígenas. (PROCÓPIO, 2009)

Ademais, a teoria da interdependência complexa pode ser observada com as lentes da acoplagem:

“As teorias das relações internacionais energizadas com nostalgias orbitaram por longo tempo ao redor do funcionalismo e do estruturalismo. Graças aos redobrados cuidados na interpretação da crise mundial, a análise do acoplamento agora em tela percebe momentos cruciais. Mesmo diante dos antagonismos do morto-vivo unilateralismo estadunidense, a interdependência permanece um conceito elástico, dilatável, tal como acoplagem mesma.

Potência militar, cultural e econômica no primado de um expansionismo superlativo, o poderio dos Estados Unidos da América apresenta irreparáveis rachaduras. No mundo que os EUA não mandam mais, a

reflexão sobre a ascensão e queda das nações ensina à acoplagem adotar como seus, os mapas de novas filosofias e geografias.

Nem o simbolismo das experiências no multilateral – as conferências onusianas sobre o clima, por exemplo – nem a dimensão pragmática das redes de troca convence o acoplamento a rever a recusa de identificar-se, seja com as marcas do realismo, seja com as do idealismo político. Cega para com o futuro individual, sua dinâmica tromba com sentimentos de identidade não comunitários. Em seus recônditos, optou buscar no transnacionalismo político-cultural o respaldo simbólico do seu patrimônio conceitual.” (PROCÓPIO, 2011, p. 42)

No que pertine, a maior importância ou prestígio na construção da agenda internacional significa que o processo pelo qual alguns temas são observados, com contínua atenção pela comunidade internacional, mostra que o ingresso do assunto na pauta internacional de cooperação é uma importante fonte de poder. Existe uma maior arregimentação e organização de atores em volta de determinado tema, fazendo com que tanto Estados quanto outros atores internacionais labutem para pautar os assuntos de seus diversos interesses, tornando o jogo importante maneira de exercer o poder, bem como transformando os atores não estatais, de natureza transnacionais, mais poderosos e relevantes no cenário internacional.

Em relação à ocorrência de uma diluição dos lindes entre a política doméstica e a política internacional, formatando políticas de natureza transnacionais e transgovernamentais, importa no aumento da fragmentação da unidade interna do Estado, fazendo-o multifacetado e transferindo poder de formação de agenda com temas específicos às coalizões formadas por atores internacionais.

Por derradeiro, a interdependência complexa também abraçada ao indigenismo, e a tudo que o índio pode ensinar ao mundo, estimula a institucionalização na política mundial, isto é, o erguimento de novos regimes e organizações internacionais. As organizações intergovernamentais colaboram na construção de agendas internacionais permitindo a edificação de coalizões, promovendo a credibilidade por parte dos Estados na diplomacia multilateral e em instituições, como forma de coordenar suas políticas e lidar com os custos provocados pela interdependência. Tal panorama eleva a importância de instituições como a OMC e a ONU, na construção de agendas para temas comuns, como também estabelecem o foro de discussão dos Estados, contribuindo para a

construção de acordos e cooperação nos mais diversos temas, seja ambiental ou envolvendo Direitos Humanos.

D'outra banda, o aumento da interdependência no cenário internacional produz dois resultados diferentes: a integração e a fragmentação. A integração pode ser observada na construção dos blocos regionais, e a fragmentação através do esfacelamento dos Estados nacionais, como o fim da Iugoslávia. (SARFATI, 2005)

A globalização foi o tema da moda nos anos 1990, como fora a interdependência nos anos 1970, sendo que para Keohane e Nye (2001, p. 229) ambas são vagamente compreendidas. Anotam os autores que, enquanto a interdependência designa uma situação, um estado de coisas, a globalização indica um processo. Para eles a globalização implica interdependência, mas com duas características a mais, a saber: o globalismo, definido como o estado do mundo, envolvendo as múltiplas redes de interdependência abrangendo vários temas e atores numa interdependência generalizada; e as redes de interdependência que abrangem distâncias intercontinentais – não apenas regionais –, aproximando-as. Assim, a globalização ou *desglobalização* referem-se ao aumento ou declínio do globalismo, enquanto que a interdependência refere-se à situação caracterizada por efeitos recíprocos entre os países ou atores em diferentes países.

Tal panorama reforçado pela visão de que o mundo é de todos, demonstra que a ordem mundial contemporânea está caracterizada como interdependência complexa assimétrica com profundas implicações para a atividade estatal, especialmente a relação entre o papel da política nacional no contexto da globalização e sua relação com a política global (BENTO, 2007, p. 169). Além disso, nesta concepção de interdependência, os Estados não se comportam mais como atores racionais, considerados como construtores de suas políticas externas de acordo com suas perspectivas – maximizando os benefícios e minimizando os custos –, pelo contrário, as posições do Estado, em cada agenda, são objeto de barganha e disputa de poder entre os mais diversos grupos sociais (SARFATI, 2005, p. 38-39), inclusive os indígenas.

Por fim, num cenário de interdependência complexa, o uso da violência não é útil para solucionar vários problemas que aparecem nos relacionamentos de

ordem internacional, como ocorre no estado de natureza construído pelo modelo realista. A interdependência complexa é caracterizada pela ausência de hierarquia entre assuntos e pela interconectividade entre os atores, sendo que as soluções para os conflitos existentes estarão sujeitos à forma e ao procedimento da cooperação.

Ao tecer suas críticas às teorias realistas, Keohane (1984) asseverou, ainda, que a hegemonia fosse considerada um importante pilar de sustentação na formatação de instituições internacionais; a sua perda de intensidade não representa a reversão da cooperação internacional, pois seu prosseguimento ou mesmo seu incremento pode ocorrer na falta da mencionada hegemonia. Nesse sentido, o citado autor lança mão da teoria microeconômica e evidencia ser melhor manter os regimes do que criá-los. Citou, também, como exemplo, o FMI cuja criação não teria ocorrido não fosse o poder hegemônico americano, mas que a perda da força do criador não contaminou a criatura.

Ademais, a teoria neoliberal reconhece que os acordos de cooperação internacional são de construção complexa e de difícil sustentação, posto que a capacidade de comunicação e, sobretudo, cooperação dos Estados entre si, está sujeita à pré-existência de instituições que terão sua respectiva solidez testada em face do tema tratado e da época histórica contextualizada. Por esta razão, existe a preocupação de se aferir como estas instituições afligem o comportamento dos Estados, especialmente diante das seguintes premissas: os atores devem ter interesses comuns para poder cooperar, ou seja, eles devem perceber que têm algo a ganhar com a cooperação; o grau de institucionalização exerce grande influência sobre o comportamento dos Estados (SARFATI, 2005). Assim, cada vez que os Estados descortinam razões para cooperar e se institucionalizar entre si, menor importância passam a ter as teorias realistas e neorrealistas.

Ainda, Keohane (apud SARFATI, 2005, p. 176) define instituições como sendo o grupo de regras – formais e informais – persistentemente conectadas e que prescrevem o comportamento, constroem as atividades e definem as expectativas, conforme os seguintes formatos: 1) formato intergovernamental, como a ONU, a OMC, o FMI, que são instituições construídas pelos Estados com objetivos

específicos, ou organizações não governamentais internacionais, que também possuem propósitos definidos e corpo burocrático; 2) regimes internacionais, instituições com regras explícitas acordadas entre os governos para determinado assunto de relações internacionais, como é o regime monetário internacional e o regime jurídico marítimo; e 3) convenções: que são instituições formais com regras e entendimentos implícitos que incentivam a cooperação.

Dessa maneira, os neoliberais, (apud SARFATI, 2005, p. 176), entendem que a cooperação é o melhor mecanismo de prevenção de conflitos e cabe aferir quais circunstâncias devem ser estabelecidas para incrementar as chances de se construir a cooperação internacional, mormente quando existem assuntos de interesse comum entre os Estados.

2.1.3 Regimes internacionais

A crescente complexidade das relações entre os atores internacionais leva a criação de regras jurídicas no cenário internacional. Aliás, não só na elaboração de leis, mas a contínua alteração delas nos mais diversos assuntos, como comércio, serviços, meio ambiente, desenvolvimento, etc., revelam a necessidade de intercâmbios envolvendo Estados com interesses comuns. Cite-se, ainda, que regras de cunho internacional não são geradas apenas entre Estados considerados parceiros, mas surgem também entre sujeitos com posições antagônicas, nas zonas de livre comércio, nas uniões aduaneiras, nas integrações regionais, ou seja, grupos de Estados que se aproximam e que às vezes têm fortes divergências e rivalidades históricas.

Nesse prisma, os atores internacionais que estabelecem as normas consideram mais adequadas para assegurar a eficácia da ação coletiva, as quais quando aceitas são convertidas em normas jurídicas. Dessa forma, a teoria dos regimes tenta resolver a equação da motivação pela qual as regras internacionais são efetivadas pelos sujeitos internacionais, afirmando que a sujeição ocorre em face dos benefícios funcionais proporcionados pelos regimes, porquanto diminuem

as incertezas, incrementam a comunicação, estimulam o aprendizado e a transmissão da informação e do conhecimento. (ALBERTO JUNIOR, 2003)

Segundo Johan Ruggie (apud SARFATI, 2005, p. 58), a expressão regime, cunhada em 1975, significa: “um grupo de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados”. Já para Krasner (apud SARFATI, 2005, p. 58) os regimes se definem como “um conjunto de princípios implícitos, normas, regras e procedimentos de decisão dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais”.

O regime jurídico internacional considera a regulamentação específica dos vários temas abrangidos pelo Direito Internacional por meio de regras normativas, implementação de políticas e instituições jurídicas, por meio das quais as expectativas dos atores afluem para um mesmo tema.

Os regimes regulam um grande espaço temático nas relações internacionais vinculando diversos assuntos sob os mesmos preceitos, regras e formas de decisão. Os regimes facilitam a realização da cooperação por meio de funções que colocam a serviço do Estado; reduzem os efeitos da anarquia no sistema internacional, colaborando na garantia descentralizada de acordos; fornecem informações a respeito do comportamento dos demais atores, especialmente sobre as tendências para cooperação; e diminuem os custos transnacionais da cooperação ao diminuírem os incentivos para a desobediência das normas do regime. (RAMOS, 2006)

A edificação de regimes de cooperação nos mais vários eixos temáticos, e onde o indigenismo igualmente se inclui, possibilita a construção de regras e regulamentos que serão obedecidos por um conjunto de Estados e outros atores internacionais. Nesse turno, após a costura de um regime geral, outros acordos em temas específicos tornam-se mais fáceis de se alcançar, pois é comum orbitar inúmeros acordos pontuais sob a diretriz de um regime geral ou de mais amplitude, como é o exemplo da OMC, geral, sem o qual as rodadas de negociação seriam muito mais difíceis do que já são, e tratam de procedimentos de negociação e tomadas de decisões com metas de uma agenda composta de novos acordos em

temas específicos que se destinam a integrar o regime multilateral do comércio. (KEOHANE, 1984)

Dessa forma os regimes incitam um tratamento recíproco dos Estados entre si, bem como a subordinação de seus interesses particulares a projetos amplos com o escopo de trazer-lhes benefícios coletivos, tudo, sem esquecer que moram num espaço mundial anárquico.

2.1.4 *Cooperação e harmonia*

Keohane (1984) diferencia harmonia de cooperação. Para ele, ao contrário do ideal confuciano, a harmonia é apolítica e a cooperação entre os atores internacionais um processo de troca. A harmonia, para o citado autor, refere-se a uma situação em que as políticas dos atores convergem de forma espontânea e, nesse caso, havendo a junção de interesses, não há como falar em cooperação. O exemplo disso é a forma como os economistas clássicos descrevem uma situação ideal de mercado competitivo onde cada agente esforçando-se pelo próprio interesse e contribuindo para o interesse geral, ou melhor, para os economistas clássicos, com a ação livre da iniciativa privada, a competição entre os fornecedores propiciaria a diminuição dos preços dos produtos e a constantes aperfeiçoamentos tecnológicos. Assim, o interesse particular do comerciante estabelece, através da mão invisível¹⁵, o que nunca fez parte do interesse dele que é o bem estar social. No campo das relações internacionais, cada ator busca seu próprio interesse, sem se preocupar com os interesses alheios, e essa busca não atinge os demais, prevalecendo a harmonia. (KEOHANE, 1984)

¹⁵ A expressão *mão invisível* foi uma metáfora introduzida por Adam Smith no clássico livro “A Riqueza das Nações” (1776) como recurso para fornecer uma melhor noção da regularidade do fenômeno econômico. Para Smith, com a atuação da livre concorrência, uma *mão invisível* (a oferta e a procura) levaria a sociedade à perfeição e, nesse contexto, todos os agentes, em sua busca de lucrar o máximo, acabariam promovendo o bem estar coletivo (SANDRONI, 2007).

Processo diverso ocorre na cooperação, pois aqui não há o desinteresse. Para Keohane (1984, p. 51-52) cooperação acontece quando os atores ajustam seus comportamentos às preferências reais ou esperadas dos demais atores, por meio de um processo de coordenação política. E ainda a cooperação internacional pode ser compreendida como o método de coordenação política internacional entre os atores da comunidade mundial para alcançar, conjuntamente, objetivos comuns. Na cooperação, a conduta dos atores é ditada por interesses recíprocos ou não e sempre é exigido um acordo às preferências dos outros, por meio de políticas de negociação e coordenação. Tal acordo de políticas não está sujeito apenas à existência de interesses compartilhados, mas também aparece como meio de suplantar interesses discordantes e onde ocorra a divergência. A cooperação, em vez da harmonia, não quer dizer a ausência de conflito, razão que torna a cooperação essencial, como maneira de superá-lo. Outrossim, a cooperação pode ser positiva para todos, porém, na teoria, não há garantia de sua ocorrência, porquanto está sujeita a processos de barganhas, negociações e coordenação política entre os atores.

Anote-se, ainda, que o liberal-institucionalismo não esconde o conflito sob o alpendre da harmonia, como também não confunde o interesse potencial na cooperação com a ausência de dificuldades e obstáculos, no entanto avoca o conflito como parte integrante da política internacional, bem como estima em que medida a cooperação e as instituições têm condições de constituir ferramentas para mitigá-los. (BENTO, 2007)

Com efeito, a cooperação se sujeita à existência de confiança recíproca e à coordenação de esforços comuns, comportamentos raros num ambiente anárquico. Dessa forma, para se obter êxito, uma teoria da cooperação internacional precisa arrostar os dilemas da ação coletiva, já que, mesmo em se tratando de indivíduos racionais que compartilham, podem ter resultados infrutíferos na tentativa de coordenar esforços para alcançar objetivos comuns. Ainda que cada ator realize uma ação racional, o grupo por ele integrado pode ser incapaz de comportar-se do mesmo modo, conquanto atores individualmente racionais podem ser irracionais coletivamente. Essa irracionalidade e a defesa de interesses próprios potencializam

os dilemas da ação coletiva, podendo trazer um resultado indesejável. (BENTO, 2007, p. 285)

Ademais, ao se observar que o progresso das relações de interdependência entre os atores está diretamente vinculado ao desafio de arrostamento de questões globais, praticamente impossíveis de serem encarados pela iniciativa individual dos Estados ou demais atores, apresenta-se inarredável a ação conjunta desses atores. Essa situação incita à realização de cooperação internacional e à constituição de instituições e de regimes internacionais, ou seja, estruturas de governança para além do Estado, que possam facilitar a coordenação política. (BENTO, 2007)

Dessa maneira, a cooperação internacional emerge com a interdependência dos atores e da necessidade de se buscar soluções mais eficientes para o enfrentamento dos problemas comuns a todos e que afetam a humanidade. A cooperação enseja que os atores ajustem os seus comportamentos às preferências dos demais, mediante um processo de coordenação política, buscando atingir expectativas e objetivos comuns; oferece aos Estados e demais atores, maior facilidade e viabilidade na realização dos seus objetivos, por meio da coordenação política entre os interessados. (KEOHANE, 1984)

2.2 ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL

2.2.1 A construção de um regime ambiental

Modernamente, os problemas pautados pelo meio ambiente ganharam relevo na agenda mundial. Estados, ONGs, universidades, instituições internacionais, pesquisadores figuram na nova estrutura de atores que trabalham incansavelmente para o desenvolvimento de procedimentos de proteção ao meio

ambiente, cujos esforços se balizam por princípios e valores que ofereçam maior segurança e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, tem-se forjado novos conceitos para que a centralização de modelos nos regimes se concilie com os interesses dos Estados, pessoas e instituições, com o escopo de sensibilizar a opinião pública a respeito de assuntos que atingem todo o gênero humano. Com essas premissas está se construindo a Ordem Internacional Ambiental.

Estando a questão ambiental alçada a um patamar global, os problemas do meio ambiente foram da mesma sorte lançados à discussão política mundial, pois suas repercussões ultrapassam as lindes estatais. No momento em que, além de serem debatidos temas como mudança climática em fóruns multilaterais, poluição do ar e da água, desflorestamento, emissão de gases tóxicos na atmosfera, e também são observadas e aferidas suas consequências globais, concluiu-se que somente com a realização de acordos de cooperação com a participação de todos os Estados podem ser solucionados.

A Ordem Ambiental Internacional é compreendida na medida em que os princípios e os conceitos são construídos e aperfeiçoados conforme vão se caracterizando os problemas ambientais. Partindo-se do pressuposto de que os problemas do meio ambiente são causados primordialmente por condutas particulares (BODANSKY; BRUNNÉE; HEY, 2007). A poluição e a exploração de recursos naturais decorrem de atividades executadas por empresas e pessoas ou mesmo por Estados, sendo que os temas internacionais são naturalmente políticos, a exemplo dos Direitos Humanos, segurança, etc. Inobstante os problemas ambientais não serem totalmente apolíticos, inclinam-se a ser analisados em outros níveis, pois os impactos ambientais só podem ser interpretados com o amparo da ciência. As pesquisas científicas constituem-se imprescindíveis para aquilatar problemas referentes à camada de ozônio.

Vê-se, pois, a complexidade e a dinamicidade dos problemas ambientais, posto que seu objeto, além de impreciso, depende do aperfeiçoamento do conhecimento científico, cujos resultados norteiam as tomadas de decisões dos Estados, que o fazem de acordo com suas orientações ideológicas, interesses

particulares, vocações, interesses dos grupos dominantes, ou seja, cada um a sua própria maneira, como se observa nas questões de mudança climática.

Todavia, o estabelecimento da Ordem Ambiental Internacional procura interconectar os processos decisórios relativos às questões ambientais, pois problemas como o aquecimento global interessam à humanidade e envolvem a preservação de florestas, a redução dos níveis de poluição, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de conhecimento, fatos que não podem e não devem ser tratados de forma isolada. (BODANSKY; BRUNNÉE; HEY, 2007)

2.2.2 Os primórdios da preocupação ambiental

Ainda que os princípios fundamentais que orientam as tratativas em torno das questões do meio ambiente serem da última metade do século 20, as inquietações sobre o tema reportam ao século anterior, quando já eram construídos acordos bilaterais e regionais com o escopo de regular a utilização de recursos naturais, a exemplo da Comissão para o Reno e o Danúbio, constituída para viabilizar o aproveitamento econômico dos rios, e para a realização em Londres, a convite da Coroa Britânica em 1900, de uma Conferência Internacional para debater a respeito da caça indiscriminada nas colônias africanas. Posteriormente, com a criação de grupos de interesse na preservação da natureza, como a Real Sociedade para a Proteção dos Pássaros, intensificou a discussão a respeito da necessidade da salvaguarda da vida selvagem, da fauna e da flora. Na mesma toada, foram se acentuando ainda mais as primeiras linhas do regime de proteção internacional do meio ambiente com a realização de acordos para se criar reservas e parques de preservação ambiental. (RIBEIRO, 2001)

Como aduzido alhures, na segunda metade do século 20, o meio ambiente passa a ser motivo de preocupação em escala internacional, especialmente em razão da ocorrência de vários desastres ambientais, bem como da implementação desmedida do modelo desenvolvimentista mundial, sem cuidado

algum com os impactos causados à natureza, posto que desenvolver era a palavra de ordem, incluindo o progresso, a diminuição da pobreza, a riqueza dos países e a necessidade de industrializar, independentemente da degradação da natureza. (ALFAIA JUNIOR, 2008)

A emergência da sociedade civil dos países ocidentais abastados caracterizou-se pelas transformações dos valores e modelos sociais nos anos 1960, e uma das preocupações que passaram a integrar a agenda da opinião pública foi o meio ambiente. O acompanhamento das comunidades acadêmicas e de cientistas com a formulação de denúncias em face de graves violações ambientais, também corroborou para que os Estados e a sociedade como um todo comessem a prestar mais atenção ao tema ambiental.

Dessa forma, o crescimento da consciência ambiental em decorrência da apregoada degradação ambiental foi fortalecido com a criação de organizações não-governamentais, grupos de pressão e instituições, que agregavam acadêmicos, cientistas, empresários, etc., culminado em 1968 com a criação do Clube de Roma, financiado por grandes conglomerados empresariais, responsável pelo relatório denominado *The Limits to Growth* que por sua vez repercutiu internacionalmente para guiar a discussão a respeito dos impactos ao meio ambiente. (ALFAIA JUNIOR, 2008)

A publicação do mencionado relatório *The Limits to Growth*, em conjunto com outras manifestações da sociedade civil internacional, estabeleceu as teses catastróficas do crescimento demográfico para a preservação do meio ambiente, retratando a popularidade de então das teses neomalthusianas¹⁶, criando uma

¹⁶ Teoria Populacional Neomalthusiana é a atualização da Teoria Populacional Malthusiana, criada pelo demógrafo Thomas Malthus. Para os neomalthusianos, a superpopulação dos países era a causa da pobreza desses países. Com a nova aceleração populacional, voltaram a surgir estudos baseados nas ideias de Malthus, dando origem a um conjunto de formulações e propostas denominadas *Neomalthusianas*. Novamente os teóricos explicavam o subdesenvolvimento e a pobreza pelo crescimento populacional, que estaria provocando a elevação dos gastos governamentais com os serviços de educação e saúde. Isso comprometeria a realização de investimentos nos setores produtivos e dificultaria o desenvolvimento econômico. Para os neomalthusianos, uma população numerosa seria um obstáculo ao desenvolvimento e levaria ao

divisão na sociedade entre aqueles que defendiam o crescimento zero – zeristas – e os que defendiam o desenvolvimento industrial – desenvolvimentistas –, representados no Brasil por Celso Furtado (FURTADO, 2007). Aqueles, os zeristas, pregavam a redução do desenvolvimento industrial vinculando-o à degradação ambiental e à poluição atmosférica e estes, os desenvolvimentistas, defendiam o progresso sustentado pelas indústrias inclusive dos Estados que ainda não haviam formado seus parques industriais, como condição para o ingresso no seleto grupo do Primeiro Mundo. Tal debate avançou do âmbito interno para o externo, alcançando a política externa dos Estados nos fóruns internacionais para fundamentar as decisões quanto ao desenvolvimento a qualquer custo. (ALFAIA JUNIOR, 2008)

2.2.3 O multilateralismo e as conferências internacionais

Como já visto, a procura por soluções, tanto de problemas ambientais quanto econômicos, políticos e sociais, passou a ser direcionada para o Direito, especialmente através do instituto denominado conferência internacional de onde convergem, por meio de convenções, tratados e protocolos, padrões internacionais que depois são ratificados por parlamentos nacionais tornando-se leis locais. (CERQUEIRA, 1994)

Bem verdade que, por meio desses mencionados acordos, os Estados soberanos tencionam a formação de estruturas de governabilidade internacional, bem como definem maneiras de ação conjunta e padrões de comportamento recíprocos. Convém assinalar que tais acordos institucionalizam arcabouços jurídicos, como também oferecem aportes financeiros e técnicos para auxiliar,

esgotamento dos recursos naturais, ao desemprego e à pobreza. Afirmam também que é possível melhorar a produtividade da terra com uso de novas tecnologias, e que é possível reduzir o ritmo de crescimento da população através do planejamento familiar. (ABREU e BARBOSA, 2009)

concentrar esforços e efetivar as recomendações das conferências, para que os Estados aderentes tenham mecanismos para colocar em prática as mudanças estabelecidas. (CERQUEIRA, 1994)

Com efeito, o multilateralismo funciona como prevenção em face de possível ingerência ou pressão externa sobre políticas domésticas, bem como detém uma natureza solidária para não colocar países, individualmente, em posição de desvantagem política ou comparativa, estabelecendo a possibilidade da existência de blocos de Estados com condições ou situação similares na busca de vantagens coletivas.

No que se refere ao multilateralismo, os acordos ambientais têm sido diferentes dos demais foros internacionais que adotam o voto majoritário, pois preferem o consenso na adoção de um padrão internacional, ou seja, nenhum Estado soberano é obrigado a consentir, seja assinando ou ratificando um tratado de natureza ambiental; bem como, estes só entram em vigor quando um estipulado número de países os ratificam, mecanismo criado para reforçar o princípio da reciprocidade e evitar que aqueles Estados que optarem pelo não ingresso no acordo também não se beneficiem de suas possíveis vantagens. (CERQUEIRA, 1994)

O engendramento de um regime, considerado com a formulação do processo legislativo no âmbito internacional, normalmente, tem como ponto de partida o ECOSOC – Conselho Econômico e Social ou a Assembléia Geral das Nações Unidas, considerando a problemática a ser tratada ou o interesse global envolvido. O consectário é proposta derivar para a formação de Grupos de Trabalho, Peritos, Comitês preparatórios ou mesmo negociadores que realizam consultas a governos e organizações não governamentais e, não raramente, originam Conferências Internacionais. Insta salientar que a busca pelo consenso entre os governos e as organizações que trabalham pela realização de tais Conferências Internacionais conseguem mais efetividade do que os próprios instrumentos legais (acordos, tratados, etc.) construídos nas mencionadas Conferências. (CALDWEL, 1990)

Nesse passo, a construção de um regime ambiental passa necessariamente pela discussão profunda entre os diversos atores interessados na regulamentação do tema. Tal debate vem acontecendo no mundo desde a metade do século passado mediante várias conferências. As principais serão abordadas a seguir.

Na Conferência de Estocolmo, premida pela inquietação com a sucessão de fatos envolvendo a questão ambiental no mundo, no ano de 1972, a Organização das Nações Unidas, por meio de seu Secretário-Geral Maurice Strong, convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – (CNUMAH), com o objetivo de estabelecer a discussão de um regime internacional sob uma abordagem coordenada e conjunta dos Estados – ante a perspectiva da interdependência complexa – com o escopo de estabelecer a cooperação internacional entre os interessados no sentido de conciliar as questões de natureza ambiental, mormente a poluição decorrente das indústrias dos países ricos.

A Conferência de Estocolmo significou um momento de profunda discussão e reflexão a respeito do desenvolvimento das políticas ambientais, sendo que os princípios, doutrinas e institutos, medrados em seu bojo, ganhariam espaço perene no arcabouço da ordem ambiental internacional em construção.

Segundo Jonh Baylis (apud ALFAIA JUNIOR, 2008, p. 49), embora sem o comum acolhimento no mundo em face da não participação dos países do Bloco Socialista que boicotaram a Conferência, os princípios nela debatidos robusteceram o cenário para a realização da futura cooperação ambiental em âmbito mundial. O reconhecimento do princípio da soberania estatal sobre os respectivos recursos ambientais contentou os países com abundantes recursos, como é o caso do Brasil, mas por outro lado criou a obrigação de controlar as atividades desenvolvidas nos respectivos territórios para que não causassem estragos ao meio ambiente de países limítrofes, ou mesmo além da fronteira, conhecido como Princípio 21. Com efeito, entre outras decisões marcadas, ficou o estabelecimento de restrições à exploração por parte da comunidade internacional de espaços comuns do globo, como a Antártida, o fundo do Mar, etc., os quais deveriam ser protegidos e utilizados comumente.

Ademais, as alterações políticas implementadas, tanto no panorama mundial quanto na esfera interna, decorrentes das discussões travadas na conferência, resultaram na criação de agências estatais para o monitoramento, secretarias nacionais para proteção e acompanhamento do meio ambiente e a elaboração de legislações para o gerenciamento dos recursos naturais. No Brasil, criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), que funcionava na estrutura do Ministério do Interior.

Observada no seu contexto histórico, é inegável admitir que a Conferência de Estocolmo estabeleceu avanços vigorosos na área ambiental, especialmente ao introduzir o tema de forma definitiva na agenda dos Estados, colocando-o como prioridade em negociações vindouras. Ainda, a criação em 1980 do PNUMA, e de outras agências do sistema ONU, construção levada a efeito com o objetivo de coordenar as atividades mundiais realizadas no âmbito ambiental, estabeleceu um espaço importante para a consecução de temas ambientais e sociais, sobretudo ao cotejar o desenvolvimento sustentável, a exploração do meio ambiente e o ser humano, este observado sob a ótica de suas necessidades elementares.

Para Maurice Strong (*apud* LAGO, 2006, p. 51), a Conferência de Estocolmo trouxe, claramente, à tona as diferenças entre as posições dos países em desenvolvimento e daqueles mais industrializados, contudo não resolveu as diferenças. De fato, as questões financeiras e as bases para estabelecer a divisão de responsabilidades e de custos continuam a ser as principais fontes de diferenças e controvérsia, e se tornaram centrais nas negociações internacionais sobre qualquer tema de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A principal importância de Estocolmo foi estabelecer o quadro para essas negociações e para os instrumentos de cooperação que elas produziram. Mais do que tudo, a conferência levou os países em desenvolvimento a participar de forma plena e influente nesses processos.

O Relatório Brundland, de 1987, resultou dos trabalhos realizados pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), órgão da ONU, criado no ano de 1983, sob a presidência da Ex-Primeira Ministra da

Noruega, Gro Harlem Brundtland, cujo escopo era analisar a degradação ambiental do planeta, sem descurar das interferências econômicas, e apresentar soluções às questões estudadas sob o prisma de um desenvolvimento sustentável. O efeito foi a oxigenação dos debates a respeito das questões ambientais e de desenvolvimento, ponto de discórdia nos fóruns mundiais entre os Estados considerados desenvolvidos e aqueles que estavam em desenvolvimento. O documento denominado *Our Common Future* estabeleceu o conceito clássico de desenvolvimento sustentável como sendo aquele que considera às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

Com efeito, o conceito de desenvolvimento sustentável permaneceu como fundamento para as discussões que envolvessem o meio ambiente, alçando o Relatório Brundtland a um protagonismo no panorama ambiental ao estabelecer o vínculo entre o desenvolvimentismo e a preservação ambiental, até então conceitos antagônicos.

O documento chamou atenção para uma ação causal recíproca a respeito das pressões sobre o meio ambiente, das tensões políticas e dos conflitos militares envolvendo acesso a recursos naturais e ao seu controle decorrente de iminente escassez e importância estratégica. (QUEIROZ, 2011)

Razão pela qual o relatório foi enfático para assinalar:

[...] um enfoque de conjunto da segurança nacional e internacional deve transcender a importância tradicional atribuída ao poderio militar e à competição bélica. As verdadeiras fontes de insegurança incluem também o desenvolvimento não durável, cujos efeitos podem ampliar e aprofundar os conflitos tradicionais. (BRUNDTLAND, 1988)

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) foi realizada no Rio de Janeiro no período de 3 a 14 de junho de 1992, vinte anos depois de Estocolmo e, embora trazendo as mesmas perspectivas, como a polarização das discussões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento a respeito do alarmante relatório do Clube de Roma, foi prestigiada

pela acentuada presença de Chefes de Estado de quase todo o mundo, bem como pela forte participação da sociedade civil.

As discussões em solo brasileiro foram proveitosas, pois os acordos produziram relatórios internacionais que redefiniram os padrões da cooperação internacional ambiental e a compreensão dos Estados a respeito de temas correlatos, com a assinatura de documentos como a Convenção da ONU sobre as Mudanças do Clima (CMC), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Declaração sobre as Florestas, Declaração do Rio, Carta da Terra, Programa de Ação Global e a Agenda 21, hoje considerados basilares para o Regime Ambiental Internacional.

Referidos relatórios, especialmente a Agenda 21 e a Declaração do Rio, definiram o contorno de políticas essenciais para se alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável que atendesse às necessidades dos menos favorecidos e afirmasse os limites desse desenvolvimento em escala mundial. O termo *necessidades* deveria se interpretar principalmente pela ótica dos interesses econômicos, mas sob a forma da geração de um modelo universal que privilegiasse tanto a dimensão ambiental quanto a humana. (SEQUITEL, 2002)

Temas como a camada de ozônio, o ar e a água, transporte alternativo, ecoturismo, redução do desperdício e redução da chuva ácida despertaram o debate ambiental nos diversos encontros realizados na Conferência. De uma forma ou de outra, são embriões da cooperação internacional para uma visão diferenciada da cooperação ambiental.

Igualmente, os interesses conflitantes entre os diversos participantes em relação aos temas, estabeleceram várias divergências, a saber: 1) *emissão de CO₂* – os americanos e os árabes não queriam estabelecer prazos para a redução das emissões de gás carbônico, pois desejavam manter seus padrões de conforto e de desenvolvimento; já os europeus aceitaram reduzir suas emissões de CO₂ aos níveis de 1990, até o ano de 2000, e a Alemanha se comprometeu a reduzir essas emissões em até 25%; 2) *biodiversidade* - o Brasil e os países detentores de biodiversidade queriam manter a soberania sobre seus respectivos potenciais biológicos, exigindo o pagamento de *royalties* pelas pesquisas dos países ricos

sobre essas espécies, como também aspiravam ao acesso à tecnologia para explorarem eles próprios sua biodiversidade. Em sentido contrário, os americanos entendiam que todo o potencial da biodiversidade é de domínio universal e, como tal, deve ser conservado o seu estado natural, bem como entendiam que deveria haver a cobrança de royalties sobre os produtos desenvolvidos, com tecnologia sofisticada, a partir da biodiversidade; 3) *conservação das florestas tropicais* – os países desenvolvidos defendiam a conservação das florestas tropicais sob o argumento de que estas poderiam absorver e reciclar o CO₂, e os países detentores de florestas tropicais queriam ter o direito de explorá-las, como o Brasil e a Malásia, grandes exportadores mundiais de madeira; 4) *recursos financeiros para preservação do meio ambiente* – os países em desenvolvimento defenderam o modelo de que o custo da despoluição caberia aos países desenvolvidos, por meio de repasses financeiros a fundo perdido ou a condições especialíssimas, pois eram os principais responsáveis pela problemática.

Nessa conferência, denominada Rio-92, a Amazônia se destacou como um território de relevância global. A questão ambiental brasileira, de forma particular a representação conferida à Amazônia no ideário científico e ambientalista internacional, incluiu o Brasil em caráter definitivo no cenário de políticas ambientais internacionais, mormente quando ganharam projeção mundial as particularidades da Amazônia, que deixou de ser interesse regional para se tornar um interesse global. (VALENTE, 2010)

Ademais, as razões que levaram os governos e as organizações internacionais a intervirem em socorro da Amazônia, considerada por muitos *pulmão do mundo*, passam longe de ser razões locais, mas a construção de um discurso de proporções mundiais, capaz de comover a opinião pública internacional. A inquietação mundial com a Amazônia decorre particularmente do risco de aquecimento global, pois as florestas tropicais, mais que quaisquer outras, teriam a função de equilibrar a temperatura no planeta. (VALENTE, 2010)

Em 1997 teve lugar no Rio de Janeiro uma reunião para avaliar os resultados da CNUMAD, também conhecida como ECO+5, onde se percebeu que as metas acertadas ficaram esquecidas nas gavetas da burocracia. A percepção da

complexidade e dos obstáculos para cumprir com os objetivos traçados, em relação ao meio ambiente, revelou quão dura é a realidade estabelecida nas relações internacionais depois da disposição alcançada no encontro do Rio, quando se pensou que o mundo se curvaria ao discurso da preservação ambiental. Naquele contexto histórico, os encontros preparatórios para o evento que ocorreria em 2002, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (CMDs), pressupunham as frustrações que se avizinhavam com as reclamações, os conflitos que se iniciavam entre os eixos Norte/Norte, Norte/Sul e Sul/Sul. No norte, além da sempre presente discordância em relação ao financiamento de projetos, americanos e europeus estavam se distanciando no que tange ao entendimento das questões atinentes ao aquecimento global. No sul, os países menos desenvolvidos davam mais atenção a temas relativos à erradicação da pobreza e ao aumento de verbas para saneamento, enquanto os mais desenvolvidos direcionavam seus esforços para cumprir as metas acordadas na conferência do Rio. (DUARTE, 2003)

Conferência de Joanesburgo, denominada Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDs), ocorreu trinta anos depois da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, sediada em Estocolmo. Representantes de governos de 193 países, mais de vinte mil participantes, incluídos grandes empresas, associações setoriais, organizações não-governamentais, delegados governamentais, grupos indígenas, delegações e jornalistas de todo o mundo se reuniram, no final de agosto de 2002 em Joanesburgo, maior cidade da África do Sul.

Como meta principal de debates, o conceito de desenvolvimento sustentável, presente na designação do conclave, tornou-se o objeto do encontro. A reunião mirava na revisão da implementação da Agenda 21, que por sua vez estabelecia mudanças exigidas aos Estados para que seus postulados pudessem ter o efeito pretendido. Ocorre que referidas mudanças sequer representavam promessas factíveis, pois o sentimento geral refletia não ser possível grandes avanços no lapso de apenas dez anos, mormente quando eram necessárias transformações estruturais de ordem econômica, como dos marcos regulatórios, para a harmonização com os preceitos aprovados ainda no Rio de Janeiro.

Dessa forma, o escopo da Conferência de Joanesburgo passava longe de construir novos acordos ou padrões para a área ambiental, mas pretendia aferir os avanços e as dificuldades da realização daqueles levados a efeito em 1992, e determinar os motivos da sua ineficácia, ao mesmo tempo trabalhando padrões para a recuperação dos objetivos primários.

Com efeito, os resultados da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável foram infrutíferos no que tangeu às expectativas criadas para o forjamento de um modelo de ação eficaz para o enfrentamento das questões levantadas na década anterior, no Rio de Janeiro. Em verdade, como consequência do encontro restou criado um protocolo de intenções não vinculativo, contendo demorados 153 parágrafos, sem prever sistema de fiscalização ou sanção, bem como uma Declaração de cunho político aprovada com urgência e sem a legitimidade da Declaração do Rio.

No que pertine à biodiversidade, ocorreu algum avanço, não refletido em metas objetivas no documento final. O Brasil, como sempre, protagonizou as negociações sobre o tema, articulando com o México uma aliança dos países denominados *megadiversos*, isto é, compôs com os quinze Estados que concentram em seus territórios aproximadamente 70% da diversidade biológica do mundo, com o objetivo de gerar um marco regulatório internacional para que esses países participem da divisão dos benefícios decorrentes de suas próprias biodiversidades. (SEQUITEL, 2002)

Entre os dias 07 e 18 de dezembro de 2009, realizou-se em Copenhague, capital da Dinamarca, a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CNUMC), também denominada de COP15, com o escopo de debater a respeito da implantação da denominada Convenção Marco de Mudança Climática, e estabelecer um acordo capaz de obrigar a todos os países a estabelecer metas de redução da emissão de efeito estufa no mundo. O tema em alusão chegou à pauta internacional depois que o Painel Intergovernamental da ONU sobre mudanças climáticas (IPCC), publicado em 2007, demonstrou a relação entre a emissão de gases (CO₂ – dióxido de carbono) e as alterações climáticas às quais o planeta tem sido submetido, mormente em razão da elevação da temperatura média global.

Importantíssima reunião diplomática da história, nem por isso ela evitou frustrações, apesar das positivas expectativas. A Conferência teve como objetivo a missão de líderes de 190 (cento e noventa) países chegarem a um consenso sobre o novo acordo climático para complementar o Protocolo de Kyoto depois de 2012. O desafio incluiu a conciliação de interesses de países ricos e países em desenvolvimento, para obter a redução de emissões de gases de efeito estufa que evite o colapso climático do planeta.

Desde o início da Conferência de Copenhagen, era nítida a divisão entre os países centrais e os países periféricos. Os dois grupos trocaram acusações a respeito da responsabilidade pela poluição e o custo das mudanças climáticas necessárias para reverter o atual estado de degradação do meio ambiente no mundo. Tal desavença impediu a COP-15 de criar um documento substituto ao Protocolo de Kyoto, assinado em 1997 e nunca ratificado pelos Estados Unidos. Este saiu de cena sem cumprir seu papel na redução de emissão de gases. Afirmouse que o mecanismo serviu para que corporações adquirissem o direito de poluir em troca de financiamento de projetos verdes, ou seja, apenas uma desfaçatez para a manutenção do padrão de consumo destrutivo dos países ricos.

O citado relatório do IPCC apontava a necessidade de um corte na ordem de 25 a 40% das emissões até o ano de 2020 em relação aos níveis de 1990 e de 50 a 80% até 2050. No entanto, as conclusões do conclave não passaram de vagas declarações de intenções que não puderam encobrir as discordâncias entre os grupos de países participantes. Ademais, as diferenças entre os países ricos impossibilitaram uma posição harmônica entre eles, tampouco foi oferecida qualquer compensação para os países periféricos pelo temor do avanço dos BRICs.

A maioria dos países participantes, inclusive os maiores poluidores *per capita*, os Estados Unidos em números absolutos, e a China, adotaram metas de redução extremamente modestas e relacionadas ainda aos níveis de 2005, e sem qualquer compromisso eficaz, sem qualquer forma de aferição nos seus cumprimentos. No que se refere a qualquer auxílio aos países pobres para mudanças para tecnologias limpas, os resultados da Conferência de Copenhagen foram estéreis.

Designada para junho de 2012, no Rio de Janeiro, a Rio+20 (Conferência das Nações Unidas em Desenvolvimento Sustentável) mobiliza o debate por parte de especialistas, ONGs e representantes da sociedade. De forma geral, espera-se que as decisões tomadas por lá sejam mais que um balanço dos últimos 20 anos que a separam da Rio 92, marco na história socioambiental mundial que resultou numa série de documentos importantes, como a Agenda 21, e também nas Convenções sobre Clima e Diversidade Biológica.

Segundo Fernando Lyrio, do Ministério do Meio ambiente:

“por um lado, há um certo ceticismo em torno da eficiência do sistema multilateral da ONU, devido a poucos resultados eficientes ao longo dos anos. Mas qual seria a alternativa a isso? - Não fazer nada seria inviável. Explica que a proposta da Rio+20 foi brasileira, com o objetivo de incorporar novos temas, além de se fazer um diagnóstico do que já foi realizado. Na linha histórica, é importante recordar que antes, a primeira grande conferência foi em Estocolmo, em 72, e depois da Rio 92, houve a Rio+10, em Johannesburgo, na África do Sul. A conferência, em 2012, tratará do tema desenvolvimento sustentável e terá duas prioridades. Uma é a economia verde no contexto da erradicação da pobreza. Ainda há uma discussão conceitual a respeito, por causa de diferenças de percepção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Outro tema, é o da governança internacional para o desenvolvimento sustentável”, ressalta. Durante o encontro, governo e ONGs terão um espaço. Devemos estabelecer em breve a comissão brasileira para Rio + 20, que terá a participação de ambos. Esse grupo que conduzirá os temas caros ao Brasil, com balanço e expectativas”. (LYRIO, 2011)

2.3 O PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS BRASILEIRAS - PPG7

2.3.1 *Precedentes*

Como observado através do caminho histórico das Conferências Mundiais Ambientais antes apresentadas, a cooperação internacional apropriou-se do problema das ameaças e desmatamentos da Amazônia, antes uma preocupação apenas de setores estratégicos nacionais, classificando-as como uma questão global, ou seja, passou a ser um problema e um risco de aquecimento global e de

desaparecimento de espécies de grande importância para a biodiversidade no mundo. (VALENTE, 2010)

A construção desse discurso tem como mote o risco de mudanças climáticas globais com a possível destruição das florestas, com o fundamento de que as florestas tropicais consistiam no *pulmão* do mundo revelou um argumento sugestivo, carecedor da devida comprovação científica. Ocorre que mesmo assim o discurso continua a se reproduzir em publicações¹⁷ sobre o meio ambiente e o desenvolvimento no âmbito da própria Alemanha. (FATHEUER, 1994)

Revelou-se que a questão das mudanças climáticas, como questão global, frequenta de forma assídua os discursos internacionais, estabelecendo a necessidade da presença de todos os países na defesa do clima, especialmente os mais industrializados, ou seja, os que historicamente haviam poluído mais o planeta, bem como colocou-se em cheque a capacidade dos governos locais em proteger a Amazônia, considerada como patrimônio global. Tom que lançou as florestas tropicais brasileiras no debate mundial, transformando-as no centro das preocupações globais, uma vez que os problemas ambientais não respeitam fronteiras, fato que impôs a necessidade de se deflagrar um processo de regulamentação ambiental global. (VALENTE, 2010)

Assim, principalmente os alemães, colocaram a Amazônia no ápice da agenda de debates dos problemas mundiais, na condição de ser responsabilidade de todo o mundo, em razão do risco da ameaça de extinção das florestas tropicais para a humanidade. Esses debates não seriam mais de questões pontuais ou específicas, e sim a respeito de questões estratégicas globais de interesse de todos. (FATHEUER, 1994)

¹⁷ Prefácio de uma obra do Ministério de Cooperação Econômica da Alemanha: “O tempo urge. No terceiro Mundo se delinea o início de uma catástrofe ecológica, cujo impedimento se torna uma questão de sobrevivência para a humanidade. Um exemplo concreto são as florestas tropicais, o pulmão verde da terra que se torna cada vez menor” (FATHEUER, 1994).

Criou-se um clima de terror em torno das alterações climáticas que poderiam ocorrer com o desaparecimento das florestas tropicais do Brasil, ao ponto de se colocar em risco as condições de existência da raça humana na terra.¹⁸

A construção do discurso alemão para forjar o acordo do PPG7, indica sua prévia presença e liderança mundial quando da existência de discussões envolvendo questões ambientais e na proposição da responsabilidade global referente à questão climática. Naquele país, os projetos ecológicos se sobrepõem a quaisquer outros, principalmente quando sujeitos a financiamento governamental, bem como todas as publicações definidas pelo BMZ¹⁹, aquelas que tratam de meio ambiente sempre são tratadas como prioridades, inclusive sobre as que abordam temas como a pobreza e os pequenos e médios empreendedores. (VALENTE, 2010)

Com efeito, a própria motivação daqueles que financiam o risco ambiental na Amazônia é concebida em fundamentos distintos e externos à problemática local. O risco se liga à perspectiva de aquecimento planetário com o desmatamento da floresta amazônica, considerada como a maior floresta do mundo e patrimônio da humanidade. A percepção das populações locais talvez não seja a mesma, mas há o receio de uma epidemia, da dominação de suas terras ou mesmo a poluição de determinado igarapé com o mercúrio utilizado por garimpeiros com o objetivo de extrair ouro. (VALENTE, 2010)

Desse modo, o propalado perigo de ameaça de toda a humanidade criou um panorama desanimador, estabelecendo a cooperação internacional, isto é, a ação conjunta de países que têm interesses comuns, como a única salvação para o propalado problema global, a redenção à qual todos têm de aderir. “Aparentemente,

¹⁸ Folders do denominado: GTZ – Futuro da Floresta Tropical: A cooperação técnica alemã com o Programa Internacional de Conservação da Floresta Tropical no Brasil (PPG7) anunciava: “a cada ano desaparecem florestas em todo o mundo em uma extensão equivalente a um terço do território da Alemanha” e “as florestas tropicais brasileiras são de vital importância para a sobrevivência da humanidade e sua destruição contribui claramente para o efeito estufa e, por fim, para o aquecimento climático local e global” (VALENTE, 2010).

¹⁹ Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento.

este é um cenário promissor, porque está previsto que se alcancem objetivos comuns e que a ameaça seja efetivamente combatida”. (VALENTE, 2010, p. 109)

Relembrando, estamos representando o contexto histórico do final da década de 1980 e início da década de 1990, quando se iniciavam as preparações para a Cúpula do Rio de Janeiro, no Brasil. Este detém o domínio de mais de 70% da Amazônia em cujas discussões envolveriam o futuro da maior floresta tropical do mundo e despertariam o interesse internacional.

Naquele contexto, ou seja, no auge da discussão dos problemas ambientais que assolavam a consciência da opinião pública mundial, organismos multilaterais e bilaterais formados, especialmente, pelo G7 – Grupo dos Sete países mais ricos do mundo, aferindo os fortes impactos ambientais resultantes dos projetos de infraestrutura financiados por eles próprios, inclusive na Amazônia sul-americana, com fundamento nas regras da cooperação internacional, engendraram uma nova forma de intervir nos recursos naturais dos países do sul. (WEISS; NASCIMENTO, 2010)

Os recursos naturais, considerados como ativos ambientais globais dos países do sul, estavam sendo cobiçados pelos países desenvolvidos, sendo que aqueles queriam administrar seus recursos com total autonomia de acordo com a necessidade de seu desenvolvimento. Para alguns autores, tratava-se de uma interferência por meio de organismos multilaterais como uma nova forma hegemônica de coagir países periféricos com o escopo de assumir o controle sobre territórios por intermédio da cooperação internacional (BECKER, 2004). Os outros observavam tais iniciativas como uma oportunidade para fortalecer e vincular sua imagem à da responsabilidade ambiental perante a opinião pública internacional (REDWOOD III, 2003).

Insta salientar, que o programa de cooperação buscava estabelecer programas e projetos apoiados por organizações não governamentais e/ou governos subnacionais com a aquiescência do governo nacional. Existia uma nítida assimetria hegemônica entre, de um lado, o receptor da cooperação, não governamental ou subnacional e, de outro, o doador internacional. Tais acordos de cooperação colocam frente a frente atores vulneráveis – subnacionais e não governamentais –

com as robustas alianças – multilateral – governos do Norte – empresas multinacionais (WEISS; NASCIMENTO, 2010)

2.3.2 As etapas do programa

Nesse contexto nasceu o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), conduzido pelo Banco Mundial, com a participação relevante da Comunidade Europeia, agências da Alemanha (GTZ – *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* e KfW – *Kreditanstalt für Wiederaufbau*), Grã-Bretanha (DFID – *Department for International Development*), Estados Unidos (USAID – *United States Agency for International Development*) e Holanda, com o objetivo de estabelecer um novo modelo de cooperação internacional para as florestas tropicais. (WEISS; NASCIMENTO, 2010)

Com a realização da reunião com os Chefes de Estado do G-7, em Houston nos Estados Unidos, no ano de 1990, a Alemanha, preocupada com a necessidade de reduzir os impactos nos recursos ambientais mundiais, apresentou uma oferta não solicitada de cooperação internacional ao Brasil, consistente em um programa piloto para enfrentar as ameaças das florestas tropicais, mesmo tendo recebido com muita desconfiança, estabeleceu um grupo de trabalho interministerial para preparar uma contraproposta. (WEISS; NASCIMENTO, 2010)

As referências históricas sobre as origens do PPG-7 usualmente fazem menção à situação da liderança alemã na proposição de *responsabilidade global* o sobre a questão climática. Desde o seu surgimento, a história do programa tem relação com o chanceler Alemão Helmut Kohl, que teria proposto o envolvimento da comunidade internacional na proteção da maior floresta tropical do mundo, por meio de um programa internacional para a cooperação das florestas tropicais do Brasil, durante o encontro dos países do G7 em Houston, Estado Unidos, em 1990. Nessa ocasião, Kohl fez um discurso em que comprometeu publicamente um volume de recursos financeiros a ser doado individualmente pela Alemanha ao PPG-7, como

também recursos para o RFT, gerenciado pelo Banco Mundial. A quantia proposta de recursos financeiros colocou o Governo alemão como o maior contribuinte individual em termos de cooperação financeira, chegando a algo em torno de 47% do total de recursos disponíveis. (ALENTE, 2010)

Todavia, outra versão apareceu para a perspicácia do governo alemão em favor da causa ambientalista:

Alguns representantes de ONGs alemãs têm uma versão diferente sobre o que motivou o empenho de um volume tão alto de recursos financeiros por parte do governo alemão à causa ambientalista. Argumentam que a construção discursiva da liderança do governo alemão em relação às questões ambientais internacionais não refletia a posição ideológica própria do governo alemão, então, representado pelo chanceler Kohl. Em outra ocasião, escutei a mesma versão contrária ao discurso oficial de duas pessoas que atuavam na Alemanha, em movimentos ambientalistas de defesa da Amazônia, sendo uma da Universidade Livre de Berlim e a outra da Fundação Heinrich Böll, fundação política vinculada ao Partido Verde alemão que fazia oposição ao CDU, de Helmut Kohl. Na época, ambas – já envolvidas com o programa na Alemanha – revelaram que, em vez de falar em 400 milhões de dólares para florestas tropicais no mundo todo, o chanceler Kohl mencionou na reunião de cúpula do G7 em Bruxelas, que este valor seria destinado somente para as florestas do Brasil. Esta é uma versão dos fatos que não compromete em absoluto todo o discurso de compromisso dos alemães com a questão climática, mas, sendo um erro ou não, explica por que a Alemanha tem esse peso no PPG-7. (VALENTE, 2010, p. 111-112)

O PPG7 acordou com a finalidade de desenvolver estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais, constituindo-se no maior programa de cooperação multilateral relacionado a uma temática ambiental de importância global.

Durante a gestão do programa piloto, no período de quinze anos, (1994-2009), liberaram uma quantia próxima a quinhentos milhões de dólares americanos, ou seja, trinta milhões de dólares por ano ou cerca de três milhões de dólares por mês, tudo sob a gestão do Banco Mundial na primeira etapa e sob a co-gestão do governo brasileiro, sempre com a participação da Comunidade Europeia. Os recursos foram canalizados para vinte e oito programas e projetos e duzentos e

cinquenta subprojetos, subdivididos em cinco áreas, a saber: 1) pesquisas e demonstrações de experiências inovadoras em comunidades locais; 2) conservação e manejo de recursos naturais; 3) fortalecimento das agências ambientais estatais e redes da sociedade civil; 4) pesquisa científica para a produção e divulgação de conhecimentos relevantes; e 5) apoio ao monitoramento e pesquisa. (WEISS; NASCIMENTO, 2010)

Não obstante as negociações para a efetivação do acordo em alusão não terem sido nada tranquilas, resultou possível erigir alianças verdes entre os vários atores, formadas entre a sociedade brasileira, a imprensa, as organizações não governamentais favoráveis e áreas do governo brasileiro. O Banco Mundial estabeleceu sua base de sustentação na Comunidade Europeia e nas agências dos países doadores, especialmente as agências alemãs, sendo que, mesmo diante de aprofundados conflitos, o Banco Mundial sustentou a liderança do programa durante toda sua vigência (WEISS; NASCIMENTO, 2010).

Os autores Joseph Weiss e Elimar Pinheiro do Nascimento (2010, p. 139-140) tipificaram sua análise em três setores de dissensão na construção da cooperação perante o governo brasileiro: 1) produtivo ou desenvolvimentista, cujo escopo era estimular a produção nacional e defender o setor produtivo do país; 2) socioambiental, que enfatizou objetivos sociais e ambientais; e 3) um, denominado central, responsável pela tomada das decisões finais. No grupo de trabalho interministerial antes mencionado, o setor produtivo se representou pelos ministérios econômicos e de infraestrutura, e coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores; o setor socioambiental, pela então Secretaria do Meio-Ambiente da Presidência da República; e o setor central, muito mais perto da Presidência, foi representado pela Casa-Civil. O modelo levado a efeito pelo governo, ao estabelecer o diálogo entre os três setores, tanto conquistou legitimidade internacional como reduziu as probabilidades de litigâncias diplomáticas, mantendo-se os objetivos desenvolvimentistas e nacionalistas e restringindo as alterações propostas pelas políticas ambientais, tendo ainda o setor socioambiental assumido, por alguns anos, a coordenação do programa.

Conforme consta no discurso do governo brasileiro²⁰, em seu desenho original, definiu-se como objetivo geral do PPG-7 maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável com o escopo de reduzir o índice de desmatamento. Para tanto, restaram definidos como objetivos específicos: demonstrar a viabilidade da harmonização dos objetivos ambientais e econômicos nas florestas tropicais; ajudar a preservar os enormes recursos genéticos de que estas dispõem; reduzir a contribuição das florestas brasileiras na emissão de gás carbônico; e fornecer um exemplo de cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas questões ambientais globais.

O Programa, além de ter sido financiado por doações dos países integrantes do Grupo dos Sete, da União Europeia e dos Países Baixos, como já explanado, teve complementação com contrapartida do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil.

O Ministério do Meio Ambiente – MMA respondeu pela coordenação geral do programa. O planejamento e a execução de suas atividades e de seus respectivos componentes envolveram uma série de parcerias, especialmente com órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, movimentos sociais, organizações ambientais e setor privado.

O PPG-7 contemplou os seguintes subprogramas e projetos:

- a) Apoio à Coordenação - Auxiliou o programa em seu processo de amadurecimento, por meio do melhoramento de aspectos institucionais, do fortalecimento de relações internas e em diferentes níveis do Estado brasileiro e da ação estratégica para a reprodução das lições e resultados do Programa em ampla escala;

²⁰ Ver Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ppg7>> Acesso em: 15 mar. 2011.

- b) Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia (Promanejo) – Dedicou-se à tarefa de contribuir para que os produtos madeireiros da região fossem oriundos de unidades de produção, onde era praticado o manejo florestal de impacto reduzido. Além disso, gerou experiências-piloto com o objetivo de contribuir para o aprendizado dos envolvidos com a questão florestal e com a gestão de unidades de conservação de uso direto;
- c) Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA) - Destinado a apoiar a geração de conhecimento e a aplicação de lições estratégicas do Programa Piloto. Trouxe benefícios aos formuladores de políticas públicas, agentes econômicos e comunidades locais na Amazônia e Mata Atlântica e, também, para outras iniciativas de desenvolvimento sustentável, no Brasil e em outros países;
- d) Corredores Ecológicos - Propôs uma nova abordagem para a proteção da biodiversidade em sete grandes áreas de floresta tropical (corredores ou biorregiões), localizadas nas regiões de florestas da Amazônia e na Mata Atlântica, fazendo uso de técnicas da biologia da conservação e estratégias de planejamento e gestão sócio-ambiental de forma compartilhada e participativa;
- e) Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (ProVárzea) - Atuou para estabelecer a base técnica e científica de formulação de políticas públicas para a conservação e gerenciamento dos recursos naturais da várzea da região central da bacia Amazônica, com ênfase nos recursos pesqueiros;
- f) Mobilização e Capacitação em Prevenção de Incêndios Florestais (Proteger) - Executado pelo GTA, o projeto visou mobilizar os agricultores familiares, extrativistas e povos indígenas para desenvolver ações de prevenção de queimadas e incêndios florestais, e incentivar a realização de processos produtivos que evitem o uso do fogo ou utilizem-no de forma controlada;
- g) Pesquisa Dirigida II - Integrante do Subprograma Ciência e Tecnologia do Programa Piloto, apoiou projetos de pesquisa na região Amazônica, especialmente aqueles com o intuito de prover os conhecimentos científicos e tecnológicos necessários à conservação da floresta tropical e à utilização racional de seus recursos naturais;

- h) Projetos Demonstrativos A (PD/A) – Orientou-se para o segmento não-governamental, o PD/A apoiou cerca de 175 comunidades e organizações da Amazônia e da Mata Atlântica na implementação de iniciativas inovadoras no uso e conservação dos recursos naturais;
- i) Reservas Extrativistas (Resex) – Implantou-se o Projeto Resex visando testar e provar a viabilidade do modelo de reserva extrativista como unidade de conservação dos recursos naturais. O projeto foi reconhecido como exemplo de manejo compartilhado entre governo e comunidades tradicionais no uso direto das unidades de conservação;
- j) Subprogramas de Políticas Recursos Naturais (SPRN) – Ajudou os nove estados da Amazônia a enfrentar os problemas de políticas, de instituições e de coordenação. Entre outras atividades, contribuiu para o desenvolvimento de metodologias inovadoras de monitoramento, licenciamento e controle de desmatamento e queimadas e de iniciativas inovadoras de zoneamento ecológico-econômico;
- k) Proteção às Populações e às Terras Indígenas (PPTAL) - Contribui para a melhoria da qualidade de vida das populações indígenas por meio da regularização fundiária das terras indígenas, da proteção de seus limites e da conservação dos recursos naturais.

O PPTAL é objeto de análise do presente trabalho, por estabelecer um forte vínculo entre o meio ambiente e a política de melhoria das populações indígenas, especialmente por unir esforços na regularização fundiária de suas terras no Brasil, o que na prática confere eficácia à Declaração dos Povos Indígenas aprovadas pela ONU, conferindo não só o direito à terra, mas o direito de ter um espaço para desenvolver suas atividades produtivas, consideradas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Ademais, o risco de mudanças climáticas e a ameaça à biodiversidade transitam, entre outros temas, como a ameaça a culturas indígenas, em face da responsabilidade sobre a conservação da Floresta Amazônica, tema de forte

penetração na opinião pública internacional, como também estreitamente vinculado ao Regime Internacional dos Direitos Humanos, como já discorrido no primeiro capítulo.

2.4 MAPEAMENTO DO PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA LEGAL

2.4.1 Surgimento e negociação

A formulação do PPTAL correspondeu a processo demorado, que ocorreu entre os anos de 1991 e 1992, num momento de crise dos órgãos brasileiros da gestão dos recursos naturais. Era o período de transição entre a criação do Instituto Brasileiro de Meio ambiente (IBAMA) e a extinção do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e da transformação da antiga Secretaria do Meio Ambiente (SEMAM) em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

Na época, vários atores, dentre eles organizações indígenas, o governo brasileiro e organizações internacionais vinculadas à ONU exerceram pressão para que o PPTAL fosse incluído no PPG7. O governo brasileiro deixou-se representar pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), oficialmente o órgão executor do projeto, ao passo que a SEMAM, vinculada diretamente à Presidência da República, era responsável pela coordenação geral do PPTAL, simultaneamente as organizações indígenas articulavam a questão fundiária dos povos indígenas buscando integrar suas reivindicações ao projeto. (VALENTE, 2010)

Em 1991, também o Banco Mundial adotou novas diretrizes operacionais sobre políticas voltadas para povos indígenas. Com esta nova orientação política o banco deu ênfase em diversidade cultural e autodeterminação de grupos indígenas,

destacando questões de controle territorial, recursos naturais e direitos e participação indígena. (SCHRÖDER, 2004)

O fato de o PPTAL ser discutido pouco tempo depois do processo de elaboração da Constituição do Brasil de 1988 e da conferência do Rio, contagiou os debates sobre os direitos indígenas mantendo-os em ebulição, ou seja, no momento em que o ambientalismo estava em pauta, os movimentos indígenas foram capazes de incluir seus interesses na mesma discussão para que o PPTAL fosse abrangido no projeto ambiental maior.

Não obstante o tema do desenvolvimento sustentável não ser diretamente vinculado às questões fundiárias e aos direitos dos povos indígenas à terra, acabaram açambarcadas no mesmo grupo pelos Organismos Internacionais de Direitos Humanos, como explanado no primeiro capítulo do presente trabalho. Tal fato ocorreu em razão da questão indígena brasileira alcançar um protagonismo internacional em face da maior parte dos indígenas ocuparem a Amazônia, mesmo local onde fica a maior floresta do mundo. Nesse sentido, Souza Lima e Barroso Hoffmann (*apud* VALENTE, 2010, p. 46) anotaram que:

produziu-se e generalizou-se a idéia de uma aliança entre os povos da floresta, conferindo ênfase a certo utopismo ecologista em razão da generalidade com que foi aplicado. A partir de então, a ampla propaganda feita em torno do tema no exterior se deu em consonância com a crescente repercussão de argumentos ambientalistas variados, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa Ocidental: pouco a pouco a especificidade dos problemas dos povos indígenas, assim como de suas soluções, foi equacionada sob a condição de problemas de conservação e utilização racional e sustentável do meio ambiente.

O PPTAL, portanto, apresenta suas origens numa convergência entre as metas gerais do PPG7 e as disposições legais da política indigenista brasileira. Um dos principais objetivos do PPG7 foi melhorar o manejo de áreas protegidas especiais com relação à população indígena do país, ou seja, contribuir para a regularização de uma parcela importante das terras indígenas na Amazônia Legal. O *status* jurídico especial das terras indígenas no Brasil, implica que elas não estão

expostas abertamente às forças da economia de mercado, mas apenas em partes e sob condições especiais. Por vários milênios, os povos indígenas da Amazônia conseguiram desenvolver – e parcialmente manter até a atualidade – diversas práticas econômicas de baixo impacto ambiental; embora, atualmente, as sociedades indígenas da Amazônia brasileira estejam parcial ou totalmente integradas, direta e indiretamente, nas economias regional, nacional e internacional, com poucas exceções. Por causa desse legado cultural milenar e por habitar grandes extensões de florestas tropicais, eles se tornaram beneficiários potenciais de medidas de cooperação técnica e financeira internacional, principalmente de fundos ambientais como é o caso do PPTAL. (SCHRÖDER, 2004)

No âmbito do PPG7, que se subdivide em programas estruturais e demonstrativos, em decorrência da forma de política a ser aplicada, o PPTAL está situado na área dos estruturais, entre os projetos de Unidade de Conservação e o Manejo de Recursos Naturais. Registre-se que, pela natureza do PPG7, os subprogramas estruturais foram estabelecidos para geração de ações que repercutam “diretamente as deficiências institucionais que inibem a implementação da Política Ambiental Brasileira na Região Amazônica, além da ampliação de conhecimentos sobre os ecossistemas da Amazônia e o uso sustentável de seus recursos” (FUNAI, 1998, p. 18), ao passo que os demonstrativos visavam viabilizar a participação de comunidades e organizações não governamentais, Estados e Municípios em teste e propagação de modelos de desenvolvimento sustentável.

A localização geográfica do projeto fica nos limites da Amazônia Legal (restrita aos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Pará, Roraima e Tocantins), e justifica-se pela vinculação a uma lógica internacional ambientalista determinada pelo enfoque exclusivo sobre os povos indígenas amazônicos, mesmo negligenciando outras situações de omissão fundiárias tão ou mais graves que ocorrem em outros espaços territoriais brasileiros. (VALENTE, 2010)

2.4.2 Conteúdo do PPTAL

A derradeira formatação do projeto calçou-se em quatro componentes: 1) regularização fundiária; 2) vigilância e proteção; 3) estudos e capacitação; e 4) apoio ao gerenciamento.

O primeiro ponto, a regularização fundiária das terras indígenas, considerado como o sustentáculo fundamental do projeto e direcionado para prover as atividades de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas, com o escopo de regularizar juridicamente a sua situação (OLIVEIRA, 1987). O componente em alusão ainda se distinguiu em subcomponentes de identificação, visando identificar e delimitar os espaços destinados às reservas indígenas como atualizar as informações a respeito das áreas. A demarcação e a regularização das áreas indígenas, levadas a efeito por empresas privadas contratadas pela FUNAI, e algumas experiências de demarcação participativa com os próprios indígenas e avaliação ambiental. Este componente consumiu cerca de 80% (oitenta por cento) dos recursos do projeto, ou seja, U\$13,81 milhões, cujo financiamento em sua maior parte proveio do governo alemão, através da KfW. (VALENTE, 2010)

O segundo componente, referente à vigilância e proteção das terras indígenas, foi direcionado para garantir a proteção por meio de denominados planos de vigilância das terras indígenas já regularizadas, cujos recursos alocados foram na ordem de US\$1,6 milhão.

O terceiro aspecto do PPTAL, referente a estudos e capacitação, foi traçado para o desenvolvimento de cursos e treinamentos direcionados aos servidores públicos da FUNAI e indígenas, como forma de aperfeiçoar mecanismos de proteção das terras indígenas, sendo destinados para este componente o volume de US\$1,6 milhão.

Por fim, o quarto aspecto referente às atividades de coordenação, administração, monitoria e avaliação do PPTAL, que fazem parte do apoio e gerenciamento, consumiram a monta de US\$1,1 milhão. (VALENTE, 2010)

Com efeito, o governo alemão foi responsável pela maior parte das doações do PPTAL, como pode ser observado no quadro a seguir. A participação financeira dos alemães, acompanhada de uma funcionária da agência de cooperação técnica intervindo na administração cotidiana dos recursos e na elaboração de planejamentos junto à equipe do projeto, fez ecoar as vozes sobre a internacionalização da Amazônia e sobre a possível invasão de estrangeiros nas terras brasileiras. (VALENTE, 2010)

Tabela 1 - Componentes por financiadores do PPTAL.

Componentes	Banco Mundial	Governo alemão	Governo brasileiro	Total
Componente 1	0	11,68	2,13	13,81
Componente 2	0	1,33	0	1,33
Componente 3	0,87	0,50	0	1,37
Componente 4	0,94	0	0	0,94
Sem alocação	0,29	3,08	0,11	3,48
Total	2,10	16,59	2,24	20,9

Fonte: Bird, *Blue Cover*, abril de 1994, p. 17 (valores em milhões de dólares).

Nota: Componente 1 = Regularização fundiária de terras indígenas; Componente 2 = Estudos e Capacitação; Componente 3 = Vigilância e Proteção das terras indígenas; Componente 4 = Gerenciamento do Projeto.

Pôde-se aferir no presente capítulo o ambiente para a formação da cooperação internacional ambiental, a construção de uma cooperação técnica com a finalidade de transferir recursos e tecnologias para evitar diminuição das florestas tropicais brasileiras, com uma especificidade de também investir na proteção das terras das populações indígenas.

Portanto, é no contexto da cooperação internacional ambiental entre os países desenvolvidos, capitaneados pela Alemanha, num ambiente internacional de interdependência complexa que o Brasil recebe um substancial aporte de

recursos, como também saberes com o objetivo de conferir efetividade a sua política indigenista.

CAPÍTULO III – IMPACTO DO PPTAL NA DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA LEGAL

3.1 BASE JURÍDICA DA POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA

3.1.1 Política indigenista territorial brasileira

O conceito de política indigenista territorial brasileira será abordado com base no tópico 1.3.1 do primeiro capítulo, considerando as ações políticas governamentais direcionadas para as populações indígenas por parte do governo brasileiro. No entanto, deve ser lembrado que as diversas mudanças assistidas no campo do indigenismo nos últimos anos exigem que se faça uma avaliação mais precisa e menos ambígua do que seja a política indigenista de um modo geral. Para dar conta desta tarefa, é importante distinguir os diversos agentes que interagem diretamente com os povos indígenas situados em território nacional.

Inicialmente, têm-se como sujeitos principais os próprios povos indígenas, seus representantes e organizações. O amadurecimento progressivo do movimento indígena, desde 1970, e o conseqüente crescimento no número e diversidade de organizações nativas, dirigidas pelos próprios índios, sugerem uma primeira distinção no campo indigenista: a "política indígena", aquela protagonizada pelos próprios índios, não se confunde com a política indigenista do Estado e nem a ela está submetida. Entretanto, boa parte das organizações e lideranças indígenas aumentam sua participação na formulação e execução das políticas para os povos indígenas.

Secundariamente, existem outros atores que interagem com os povos indígenas e que também como eles, aumentam sua participação na formulação e execução de políticas indigenistas, antes atribuídas exclusivamente ao Estado

brasileiro. Nesse conjunto encontramos principalmente as organizações não-governamentais (ONGs) a exemplo do Instituto Socioambiental (ISA). Somam-se a este universo de agentes não-indígenas as organizações religiosas católicas como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Conselho Indigenista de Roraima (CIR) e protestantes como a Sociedade dos Índios Unidos do Norte de Roraima (SODIUR), que se relacionam com os povos indígenas há muito tempo, em diversos campos de atuação e com objetivos bastante diferentes. Entre estes, a mobilização política dos índios em prol de seus direitos, a assistência à saúde e à educação, a evangelização e a tradução da bíblia para línguas indígenas, etc.

Contemporaneamente, portanto, o quadro se apresenta bastante complexo no qual a política indigenista oficial, formulada e executada pelo Estado, em muitos dos seus aspectos, tem sido formatada e implementada a partir de parcerias formais estabelecidas entre setores governamentais, organizações indígenas, organizações não-governamentais e missões religiosas.

No que se relaciona à política territorial do Estado brasileiro, objeto que se propõe a aprofundar neste trabalho, o direito dos povos indígenas à ocupação de suas terras tradicionais encontra-se assentada nas legislações mais antigas, ainda dos colonizadores portugueses, passando pelas várias constituições brasileiras até a atual promulgada em 1988.

3.1.2 Política indigenista na ordem constitucional

Inexistiu qualquer traço sobre política indigenista nas Constituições brasileiras de 1824 (Constituição do Império) e de 1891 (Constituição Republicana). Não havia nelas sequer um dispositivo a respeito dessa problemática, inobstante as acaloradas discussões que permearam tanto a temática indígena quanto a escravagista.

A questão dos direitos dos povos indígenas em relação à terra só ganhou contorno constitucional na Constituição brasileira de 1934, especificamente no disposto no art. 129²¹.

Nas constituições posteriores, a regulamentação a respeito da natureza jurídica da posse indígena e o tratamento jurídico dispensado a tal instituto passaram a ter índole constitucional, sendo reiterados nas Constituições que lhe sucederam.

A Constituição do Estado Novo, de 1937, manteve os direitos constantes na Carta anterior, como se depreende do preceito extraído do art. 154²². Em 1946 exsurgiu uma nova ordem, todavia, nessa questão, manteve-se a mesma orientação, conforme dispõe o art. 216²³.

A Constituição advinda sob os auspícios do Governo Militar, no ano de 1967, alargou o direito, antes somente tido como imemorial, estabelecendo o usufruto. Observe-se o que dizia o art. 186²⁴. Anote-se, ainda, que o texto Constitucional de 1967 concedeu a titularidade das terras ocupadas pelos índios à União, consoante disposto no art. 4^o²⁵.

Prosseguindo-se em um rápido panorama histórico constitucional a respeito dos direitos indígenas relativos às suas terras, observa-se que foi por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que se ampliou de forma significativa o alcance da norma para albergar tais direitos, incorporando conceitos como o da inalienabilidade, do usufruto exclusivo, da nulidade e da extinção dos

²¹ Será respeitada a posse de terras dos silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las.

²² Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, porém, vedada a alienação das mesmas.

²³ Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados com a condição de não a transferirem.

²⁴ É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

²⁵ Art 4º - Incluem-se entre os bens da União:

I a III. omissis

IV - as terras ocupadas pelos silvícolas.

efeitos jurídicos sobre atos que tenham por objeto o domínio, a posse e a ocupação dessas terras²⁶.

O protagonista da inserção dos novos direitos territoriais dos índios na Constituição de 1967 foi Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República, organizador e relator da Reforma Constitucional de 1969. (SENADO FEDERAL, 2002)

É de se ressaltar que a maior intenção do Governo Militar foi estabelecer um controle mais efetivo em relação às terras ocupadas pelos índios, localizadas na Amazônia, consideradas estratégicas para a defesa das fronteiras brasileiras.

Nesse ponto, se observa um delineamento constitucional do regime jurídico das terras indígenas com um embasamento jurídico claro e definido, estabelecendo-se a propriedade da União, a posse permanente, coletiva e o usufruto exclusivo dos índios.

A definição dos direitos indígenas, no regime constitucional anterior, desempenhou fator importante para que os mesmos fossem dilatados na atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, na qual vigora um capítulo exclusivo sobre a temática indígena²⁷.

²⁶ Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

§1. Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas.

§2. A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio.

²⁷ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles 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 seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

A referida norma constitucional estabeleceu a atual política indigenista territorial (com presença tímida nas anteriores), instituindo uma nova fundamentação que merece maiores reflexões, como o desentranhamento do conceito civilista de propriedade, o direito congênito, dentre outros aspectos. Pôs à margem a política indigenista de caráter assimilacionista, própria do sistema jurídico precedente, mas que permeia ainda a mente de muitos que pelejam nessa seara.

O Estado brasileiro tornou-se o responsável pela proteção integral dos direitos dos povos indígenas como visto nos artigos 20, XI²⁸; 22, XIV²⁹; 49, XVI³⁰; 109 XI³¹; 176³² e 67³³ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após a deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

²⁸ Art. 20. São bens da União:

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

²⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XIV - populações indígenas;

³⁰ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

³¹ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

³² Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

mormente a União que passou a centralizar na FUNAI – Fundação Nacional do Índio – tal desiderato.

3.1.3 Política indigenista infraconstitucional

Em face da legislação brasileira, com sua política indigenista, as terras indígenas configuram o principal direito dos índios e representam elemento essencial, despido de cunho patrimonial, e são imprescindíveis à sua sobrevivência e preservação.

Deve ser lembrado que as sociedades indígenas vêm sendo submetidas a pressões da expansão capitalista, sendo atingidas por mudanças radicais, induzidas por forças externas, mas sempre administradas sob o enfoque indígena. As dinâmicas internas de produção e reprodução da vida social passam por alterações gradativas, não projetadas, mas sempre criativas, por imposições decorrentes dos laços do mercado e pela ininterrupta luta para a preservação do território tribal, de seus recursos naturais e do padrão de suas relações sociais. Dessa forma, os povos indígenas aprofundam as relações com a sociedade nacional e interferem ativamente na dinâmica sociopolítica de trocas, representando um movimento que aumenta cada vez mais. Alguns povos indígenas fundam entidades e associações, elaborando projetos (econômicos, educacionais, políticos),

§ 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º - A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§ 4º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

³³ Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

participando do mercado como produtores e consumidores, tornando-se eleitores, políticos, ocupando cargos públicos e participando da máquina estatal. Assim, tal qual todas as sociedades, as indígenas são mutantes, e se, sociologicamente, suas dinâmicas sociais “internas” só se reproduzem como parte de um campo social mais amplo, o contato, e as diferenças se mantêm no terreno da história cultural, manifestadas politicamente como identidade étnica. (ARRUDA, 2002, p. 148-149)

Nesse papel, diante de tantas transformações e inovações, as terras indígenas são fator essencial para a manutenção da identidade étnica dos silvícolas, e o ordenamento jurídico brasileiro vem buscando a proteção do direito dos índios às suas terras, tendo erigido um complexo arcabouço normativo.

O principal conceito jurídico de terras indígenas encontra-se, indiscutivelmente, na Constituição da República Federativa do Brasil (art. 231), todavia outros diplomas infraconstitucionais também classificam a matéria, especialmente o Estatuto do Índio (Lei n°. 6001, de 19.12.1973), bem como o já revogado Regulamento do Serviço de Proteção ao Índio (Dec. n°. 8.072, 20.06.1910) que traz importantes subsídios, dentre outras não mais em vigor.

3.1.4 Caracterização das terras indígenas na Constituição de 1988, como fundamento da política indigenista

Segundo a Constituição (art. 231, §1º):

são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios: (1) as por eles habitadas em caráter permanente; (2) as utilizadas para suas atividades produtivas; (3) as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; e (4) as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Para melhor compreender os fundamentos da política indigenista brasileira, é necessário que a análise das condições estabelecidas pela Constituição para a caracterização das terras indígenas se faça sob a ótica silvícola, ou seja, a atividade produtiva tem de ser encarada a partir do modo de produção indígena e não da forma capitalista civilizada, como de resto também a proteção ambiental e

suas manifestações culturais. Tal entendimento é extraído da parte final do dispositivo quando afirma: *segundo seus usos, costumes e tradições*.

Para José Afonso da Silva (1993, p. 47),

...não se vai tentar definir o que é habitação permanente, modo de utilização, atividade produtiva, ou qualquer das condições ou termos que as compõem, segundo a visão civilizada, a visão do modo de produção capitalista ou socialista, a visão do bem-estar do nosso gosto, mas segundo o modo de ser deles, da cultura deles.

Outro aspecto relevante é que as condições ou requisitos estabelecidos pela Carta da República para a caracterização da terra indígena têm sempre de se encontrar reunidos, isto é, a ausência de um deles não dotará à terra a qualidade de indígena. Entende o mesmo autor que “a base do conceito acha-se no art. 231, §1º, fundado em quatro condições, todas necessárias e nenhuma suficiente sozinha...”. (SILVA, 1993)

Da mesma forma, para uma melhor compreensão metodológica, importa destrinçar o conceito trazido pela Constituição no art. 231 *caput*, na parte que se refere “aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam os índios”.

Impende ressaltar que existe na doutrina uma miscelânea conceitual a respeito de direitos originários e ocupação tradicional. A ocupação tradicional das terras indígenas já reverberou ocupação imemorial ou direito imemorial, entre outras tantas interpretações, estabelecendo um verdadeiro tumulto entre os conceitos de direito originário, de permanência ocupacional e de tradição cultural dos índios.

A contribuição que a pesquisa propõe é a simplificação do tema com o desmembramento dos conceitos constitucionais referentes às terras indígenas, analisando-os separadamente, ou seja, (1) direitos originários sobre as terras que (2) tradicionalmente (3) ocupam.

Assim, as partículas que caracterizam as terras indígenas são: a originariedade do direito (direitos originários), a tradicionalidade (tradicionalmente) e

a ocupação permanente (ocupam), todas presentes no art. 231 da Constituição da República, como visto.

Sendo a originariedade representada pela progênie do direito indígena sobre suas terras, vislumbrada sob a ótica pretérita pelo instituto do indigenato; a tradicionalidade está patenteada nos aspectos culturais do uso da terra, consistentes na utilização para as atividades produtivas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar e as necessárias à reprodução física e cultural, segundo os usos, costumes e tradições dos índios; e a ocupação permanente, na ocupação perene como uma garantia para a perpetuação da tradicionalidade indígena.

Persevera-se que somente a simultaneidade dessas particularidades (originariedade, tradicionalidade e permanência) qualificará a terra indígena, pois a ausência de apenas uma obstruirá a sua caracterização, bem como a privação futura implicará a desqualificação indígena da terra, não sendo considerado aqui o termo qualificação um ato formal, mas apenas conceitual. (MONTANARI, 2005)

Impende de tal interpretação que as terras indígenas são assim reputadas em face do passado (originariedade ou indigenato), do presente e futuro (ocupação permanente) e de sua utilização tradicional pelos grupos tribais. Sem embargo dessas considerações, passa-se à análise de cada uma das características.

O disposto no art. 231 *caput* da Carta Política reconhece os direitos originários dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, o qual indica a gênese do direito, ou seja, a fonte do direito dos silvícolas sobre suas terras.

Sobre o mencionado preceito constitucional, Tércio Sampaio Ferraz Junior (2004, p. 692) assenta: “Trata-se de direitos subjetivos, reconhecidos (‘São reconhecidos aos índios...’). Ao reconhecê-los, não os cria, mas os aceita tal como preexistam.”

Nesse compasso, a Constituição de 1988 recepcionou o instituto do indigenato, formulado por João Mendes Júnior (1912, p. 57-58) na conferência

denominada Situação dos Índios Depois de Nossa Independência, e defendida pela doutrina majoritária da atualidade. (SILVA, 1993, p. 48)

A doutrina de João Mendes Junior sustenta que as terras dos índios lhes são reservadas pelo Alvará de 01 de abril de 1680, que não foi revogado, “[...] direito que jamais poderá ser confundido com uma posse sujeita à legitimação e registro. Continua o raciocínio, citando os filósofos gregos que afirmaram ser [...] o indigenato um título congênito, ao passo que a ocupação é um título adquirido.” (MENDES JÚNIOR, 1912, p. 59)

Arremata o mesmo autor a respeito do indigenato:

...a ocupação, como título de aquisição, só pode ter por objecto as cousas que nunca tiveram dono, ou que foram abandonadas por seu antigo dono. A ocupação é uma apprehensio rei nullis ou rei derelictae [...]; ora, as terras de índios, congenitamente apropriadas, não podem ser consideradas nem como res nullius, nem como res derelictae; por outra, não se concebe que os índios tivessem adquirido, por simples ocupação, aquillo que lhes é congênito e primário, de sorte que, relativamente aos índios estabelecidos, não ha uma simples posse, ha um título immediato de dominio; não ha, portanto, posse a legitimar, ha dominio a reconhecer e direito originario e preliminarmente reservado. (sic.) (MENDES JÚNIOR, 1912, p. 59)

Não obstante a teoria do indigenato ter sido elaborada no início do século passado, isto é, em 1912, demonstra ser atual, porquanto auxilia de forma eficaz o esclarecimento do texto constitucional. Nesse sentido pontua a mesma compreensão Tercio Sampaio Ferraz Jr. quando anota que

tais direitos são originários. Não se trata de direitos adquiridos, pois não pressupõem uma incorporação ao patrimônio (econômico e moral), embora, ressalvadas as peculiaridades constitucionais, devam ser tratados em harmonia com esses. Cabe aqui a mencionada menção de indigenato entendido por João Mendes Junior como título distinto da ocupação e que tem por base a noção de habitat e equilíbrio ecológico entre o homem e seu meio. Nesse sentido, não é fato dependente de legitimação, ao passo que a ocupação como fato posterior depende de requisitos que o legitimam. (FERRAZ JÚNIOR, 2004, p. 692)

Insta salientar que a Constituição deve ser interpretada harmonicamente, ou seja, o indigenato não subsiste desamparado, desajudado dos demais preceitos e institutos jurídicos que o cercam. O direito congênito dos índios às suas terras está vinculado aos, também, requisitos constitucionais da ocupação tradicional pelos índios e da permanência nas terras indígenas. Isso quer dizer que a originariedade do direito às terras ou indigenato só pode ser reclamado se presente a ocupação tradicional e permanente dos índios.

Por outro lado, o indigenato não pode se classificar como uma espécie de usucapião imemorial, pois se tratando de direito que precede o próprio direito, é anterior ao próprio Estado, não se sujeita a regras pré-estabelecidas, representando, por isso, um princípio que paira sobre o ordenamento jurídico. Assim, dificilmente há como confundi-lo com uma simples modalidade de aquisição de propriedade, regulada pela base do ordenamento jurídico e que pode ser alterada conforme o entendimento temporal e local.

A tradicionalidade, por sua vez, se caracteriza no valor cultural da terra para a comunidade silvícola, de acordo com as suas especificidades e hábitos. Tais valores são aferidos em face das atividades produtivas exercidas, da necessidade de preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

No presente aspecto, a tradicionalidade, vista sob a ótica antropológica, representa a categoria cultural de um povo, definida por Aurélio como:

o conjunto complexo dos códigos e padrões que regulam a ação humana individual e coletiva, tal como se desenvolvem em uma sociedade ou grupo específico, e que se manifestam em praticamente todos os aspectos da vida: modos de sobrevivência, normas de comportamento, crenças, instituições, valores espirituais, criações materiais, etc. (FERREIRA, 1999)

Desse modo, a terra é utilizada conforme a visão de mundo da própria cultura indígena. Uma das características culturais é a produção que, para os povos

originários, representa ser limitada à exata satisfação das necessidades, sendo planejada para reposição da energia consumida.

Nesse sentido, cunha Pierre de Clastres (2003, p. 214-215) que a vida é como a natureza, pois – com exceção dos bens consumidos socialmente por ocasião das festas – fundamenta e determina a quantidade de tempo dedicado à reproduzi-la. Isso equivale dizer que, uma vez assegurada a satisfação global das necessidades energéticas, nada poderia estimular a sociedade predecessora a desejar produzir mais, alienar o seu tempo num trabalho sem finalidade, enquanto esse tempo está disponível para a ociosidade, o jogo, a guerra ou a festa.

Por outro lado, a tradicionalidade atual não significa a mesma de antes da colonização, porquanto a influência imposta pela civilização e pelo Estado moderno é inarredável, pois hoje as sociedades indígenas são cada vez mais confrontadas com as exigências da sociedade dominante brasileira e da economia mundial, e precisam de novos conhecimentos e tecnologias para sobreviver. Um indicador dessa situação, entre tantos, são as reivindicações dos próprios indígenas ao Governo Federal. O subprograma Projetos Demonstrativos para Populações Indígenas (PDPI), do programa ambiental PPG7, por exemplo, recebeu, em sua fase de elaboração, um conjunto de reivindicações das organizações indígenas em torno de projetos e linhas de financiamento nas áreas de computação, mecânica, contabilidade, geoprocessamento e uma série de outras áreas “ocidentais”. Tal pedido não representa uma negação de seus conhecimentos tradicionais, mas o reconhecimento de que outros conhecimentos são necessários para sua sobrevivência no século XXI. (LITTLE, 2002, p. 42-43)

Não é despiciendo repisar que a tradicionalidade não pode ter como parâmetro os valores ocidentais, como assinala Rinaldo Arruda (2002, p. 149), pois o “tradicional”, entretanto, continua sendo definido a partir dos critérios ocidentais de uma antropologia inadequada em que os índios aparecem, além das imagens já evocadas anteriormente, como “máquinas adaptativas equilibradas”. A mudança cultural, a recriação da tradição, só é aceita em relação à corrente civilizatória ocidental. Quando ocorre com outras sociedades, aparece sob o signo de sua não-legitimidade identitária.

Desse modo, a ocupação tradicional é a posse das terras pelos silvícolas, conforme seus códigos, padrões, suas crenças, instituições, formas de produção, reprodução, valores espirituais, etc. Não se olvidando que a dinamicidade de tais tradições se alteram de acordo com o tempo, lugar e contato com outras culturas.

Por derradeiro, ocupação permanente consiste na efetiva posse das terras pelos silvícolas, cujas causas são provindas do passado e os reflexos devem ser estabelecidos no presente e no futuro. O tempo da ocupação deve ser analisado sob o pretexto de acautelar, doravante, o direito às terras indígenas, ou seja, a ocupação deve ser viva, presente, palpitante, enfim uma garantia para o indígena, e não como pressuposto desse direito, como é observado quando se volve para uma ocupação pretérita.

Nesse sentido anota José Afonso da Silva (1993, p. 50) que

quando a Constituição declara que as terras indígenas ocupadas pelos índios se destinam a sua 'posse permanente', isso não significa um pressuposto do passado, como ocupação efetiva, mas especialmente, uma garantia para o futuro, no sentido de que essas terras inalienáveis e indisponíveis são destinadas, para sempre, ao seu habitat. Se 'se destinam' (destinar' significa apontar para o futuro) à posse permanente é porque um direito sobre elas preexiste à posse mesma, e é o direito originário já mencionado.

Na mesma direção, assenta Rios (2002, p. 65-66) que

um aspecto de fundamental importância para entender o alcance da proteção constitucional às populações indígenas se refere ao tempo. Assim, se é claro que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam à sua ocupação permanente, isso não significa apenas um pressuposto do passado para caracterizar a posse efetiva no presente. Trata-se na verdade, de uma herança do passado, fruto de um direito originário e preexistente à ocupação ocidental, para a proteção efetiva do presente, mas que tem por principal objetivo a garantia do futuro, no sentido de que essas terras estão para sempre destinadas a ser habitat permanente das populações indígenas.

Dessa forma, a separação metodológica do que vem a ser ocupação permanente e ocupação tradicional é importante para melhor compreender o

instituto da ocupação, segundo a Carta de 1988. A ocupação era tida como pressuposto do direito indígena às suas terras quando vinculadas à tradicionalidade (ocupação tradicional), porquanto é vertida como ocupação imemorial numa interpretação dos dispositivos constitucionais de 1934, 1937 e 1946. Ou seja, sua repercussão era direcionada para o passado, pois se considerava inarredável o requisito da posse pretérita, há tempos, precedente à própria civilização, para o reconhecimento do direito indígena.

Ocorre que, em nossos dias, não seria possível o estabelecimento dos exatos locais onde viviam os ancestrais dos silvícolas sobreviventes para, avaliação da ocupação pretérita, pois a história brasileira nos conta que inúmeras tribos foram *descidas*³⁴ de seus lugares originários, muitas vezes de forma violenta, quase sempre para satisfazer as necessidades da civilização (FARAGE, 1991), restando desbotado o instituto *usucapião imemorial*.

Assim, com o advento da Constituição de 1967 e da atual Carta de 1988, essa interpretação do que vem a ser ocupação permanente se voltou para o futuro, vislumbrando a proteção das terras indígenas assim declaradas, para que consistam em perpetuar o habitat dos silvícolas segundo suas culturas e tradições.

Destarte, a ocupação ganhou o contorno constitucional de permanência, exigindo análise da tradicionalidade no que toca à forma da utilização da terra por parte dos índios, ou seja, se há a ocupação permanente com a ocorrência de atividade produtiva, preservação dos recursos ambientais e manutenção dos aspectos culturais.

A inquietação do constituinte originário foi com a preservação dos povos diferenciados e de suas tradições. Para isso, estabeleceu a permanente ocupação das terras por eles com a finalidade de resguardar o seu futuro, quiçá a sua perpetuação.

³⁴A autora relata sobre a política levada a efeito pela Coroa Portuguesa, que executou e estimulou a escravidão de índios através dos **descimentos** de várias etnias para aldeias próximas às vilas, com a finalidade de facilitar o uso da mão de obra indígena e promover a colonização na região norte do Brasil assegurando as fronteiras. (FARAGE, 1991)

No mesmo tom, cunha Gilmar Mendes que, as razões inspiradoras do legislador constituinte não parecem assentar-se em mero sentimento de culpa, nem constituem expressão de um sentimentalismo *naïf*. Ao revés, considerou o Texto Magno que a preservação dos silvícolas com suas características, culturas e crenças, constituía, em verdade, imperativo de uma sociedade que se pretende aberta. Vê-se, pois que o preceito constitucional traduz o próprio reconhecimento de que existem valores e concepções diversos dos nossos, e de que o nosso modelo de desenvolvimento não é único. E, sobretudo, a regra constitucional revela crença na adequada coexistência dessas diversidades como corolário de uma sociedade pluralista e justa. (MENDES, 1988, p. 60)

Igualmente, resulta inarredável a vinculação dos institutos da tradicionalidade aos da permanência, pois a caracterização da ocupação tradicional está exatamente na permanência dos índios nas terras, atrelada aos demais componentes culturais de vivência. Assim, não lhes basta apenas estar sobre a terra, e sim que essa permanência seja adicionada aos valores próprios da sua cultura milenar.

Diante disso, pode-se então conjecturar que a existência de índios, ocupando permanentemente determinada terra, exige a tradicionalidade; entretanto, se tal ocupação se der de forma distinta da tradicional, ou seja, absolutamente despida de seus valores culturais e étnicos, ocorrerá a descaracterização da terra indígena (MONTANARI, 2005). Essa conclusão foi cunhada pelo autor na sua dissertação *Demarcação de Terras Indígenas na Faixa de Fronteira sob o enfoque da Defesa Nacional*³⁵.

Por outro lado, não obstante o elastério da norma constitucional para definir as características das terras indígenas brasileiras, restam ainda alternativas infraconstitucionais que complementam o instituto das terras indígenas.

³⁵ O trabalho acadêmico foi citado na decisão do Supremo Tribunal Federal em relação à Terra Indígena Raposa Serra do Sol, pelo voto do Ministro Menezes Direito (Petição nº 3388-4 Roraima, 10.12.2008).

Para Cláudio Cunha, a norma constitucional “não traduz a única forma de relação legítima que se pode estabelecer entre os índios ou suas coletividades e a terra; não alcançando, pois, a totalidade das áreas de terra presentemente ocupadas pelos indígenas.” (CUNHA, 2000, p. 103)

A Lei n°. 6.001, de 19 de dezembro de 1973³⁶, Estatuto do Índio, também aborda a temática sobre terras indígenas, estabelecendo um regime jurídico próprio, destinando o Capítulo IV, do Título III – Das Terras do Domínio Indígena, para classificar outras espécies de terras indígenas.

3.1.4.1 Terras indígenas: dos índios ou do Brasil?

A Constituição da República atribui o domínio das terras indígenas à União, conforme consta art. 20, XI³⁷, com o escopo de repassar ao mais vigoroso ente público interno brasileiro a responsabilidade de demarcar, dirigir as políticas públicas, proteger, garantir e emprestar eficácia à norma constitucional em comento, retirando a possibilidade dos direitos indígenas ficarem ao sabor dos fenômenos políticos regionais ou locais. O constituinte originário pretendeu evitar ocorrências³⁸ já experimentadas pelos indígenas, quando uma Unidade da Federação quis legislar sobre terras indígenas.

³⁶ Art. 17. Reputam-se terras indígenas:

I - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os artigos 4º, IV, e 198, da Constituição;

II - as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título;

III - as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas.

³⁷ Art. 20. São bens da União:

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

³⁸ A Lei 1.077, de 10 de abril de 1958, do Mato Grosso, transferiu para o patrimônio do Estado cerca de 300.000 hectares de terras demarcadas do Parque Indígena Xingu, tendo sido considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal

Por tratar-se de bem público, as terras indígenas encontram-se fora do comércio, pois lhes são atribuídas as características da inalienabilidade, da indisponibilidade e da imprescritibilidade desses exercícios.

Frise-se, ainda, que a União detém somente o domínio, isto é, a posse indireta, porque a norma constitucional (art. 231, §2º) preceitua que cabe ao índio o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos das terras indígenas, bem como o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas que só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, desde que ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos respectivos resultados.

3.1.5 Prazo para a demarcação das terras indígenas brasileiras

O tempo para a execução das demarcações das terras indígenas no Brasil tornou-se política indigenista desde 1973, quando o Estatuto do Índio, que data de 19 de dezembro, em seu art. 65 dispôs que “o Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas”, ou seja, esgotou em 19 de dezembro de 1978.

Nova tentativa de impor a política de prazo para a demarcação de terras indígenas foi levada a efeito pelo constituinte originário em 1988, quando novamente estabeleceu no art. 67³⁹ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que “a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”. O descumprimento deste dispositivo constitucional

³⁹ Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

foi patente, como de resto, vários outros se encontram em desuso desde sua promulgação.

Contudo, a intenção do legislador foi louvável, pois tencionava tornar rápido o processo de regularização fundiária e definir a destinação das terras públicas e, sobretudo, promover a sobrevivência física dos povos indígenas, dependentes da política demarcatória. (MENDES, 1999)

Cláudio Cunha (2000, p. 159) anota que:

...são vários os fatores apontados para explicar, jamais justificar, essa inércia. Questões políticas, subjacentes ao tema, sobretudo quanto à definição de prioridades de governo, impedem que sejam alocados os recursos do Tesouro Nacional necessários para viabilizar as demarcações. Aspectos concernentes à segurança nacional, nas áreas de fronteira, e à expansão das fronteiras agropecuárias, além dos poderosos interesses econômicos ligados à mineração, à construção de usinas hidrelétrica e estradas, revelam-se também fortes obstáculos ao cumprimento da determinação constitucional. Nenhum deles, porém, se houvesse efetivo interesse político e firme ação governamental, haveria de prevalecer diante do comando da nossa Carta Política, eis que trata-se de uma imposição dirigida ao Executivo Federal, cujo cumprimento é de obrigatoriedade inafastável.

Por outro lado, o retardamento da aplicação do imperativo constitucional, que determina prazo para a demarcação das terras indígenas, contribui para a deterioração dos quadros assentados por Cláudio Cunha, sobretudo o crescimento dos fatores contrários à demarcação, concorrendo sobremaneira para um clima de confronto entre os que defendem os direitos indígenas e os que se julgam prejudicados pelos atos demarcatórios (CABRAL, 2005, p. 60-64).

Na mesma quadra, levantaram-se vozes contrárias à demarcação, sustentadas em possíveis atentados à soberania nacional, como a internacionalização da Amazônia, a existência de complôs formados por países desenvolvidos que, através de ONGs – organizações não governamentais –, estariam concentrando esforços para criar uma nação indígena, entre tantos outros. (MENNA BARRETO, 1995)

Declarações de diversos seguimentos nacionais divergem na quantidade de ONGs atuantes na Amazônia Legal. Exército, o estado do Amazonas, Governo Federal e a própria Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais não chegam a um consenso sobre o número delas. Estima-se de vinte e sete a mais de cem mil organizações, o que mostra uma enorme disparidade entre os recenseamentos (SILVA, 2010). A dificuldade em se estabelecer a exata quantidade de ONGs na Amazônia Legal ou no Brasil é a ausência de critério burocrático para o registro desses institutos. Existe um tímido ensaio de controle, por parte do governo, de acompanhamento na constituição de uma ONG, seja por pessoas nacionais ou por estrangeiras, pois apenas as fundações são fiscalizadas pelo Ministério Público⁴⁰.

Ainda, o mesmo movimento internacional que desfraldou a bandeira do ambientalismo e logrou construir um regime ambiental internacional, também foi responsável por ajudar a construir a política indigenista brasileira, mormente a política de terras. Os fundamentos da política brasileira tanto ambiental quanto indigenista foram erigidos com muita pressão e perseverança dos respectivos movimentos.

Assim, sobre os alicerces, ora colocados, da política indigenista brasileira estabelecida em sua legislação, cujo prazo para a implementação estava descumprido desde 1993, surgiu o PPTAL, num contexto de cooperação internacional ambiental, para conceder efetividade a esta política.

3.2 O PPTAL E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL INDIGENISTA BRASILEIRA

⁴⁰ Art. 66. Do Código Civil Brasileiro - Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.

Em 1992, a FUNAI, sucessora do SPI (Serviço de Proteção aos Índios) criado pelo Decreto-Lei nº 8.072, de 20 de junho de 1910, com o objetivo de ser o órgão do Governo Federal encarregado de executar a política indigenista, com a finalidade de proteger os índios e, ao mesmo tempo, assegurar a implementação de uma estratégia de ocupação territorial do País, foi convidada pela coordenação do PPG7 a apresentar uma proposta do que viria a ser o componente indígena daquele projeto.

Naquela oportunidade, entreviu-se a oportunidade para obtenção de recursos financeiros e técnicos para cumprir a política demarcatória de terras indígenas brasileiras, no prazo estabelecido constitucionalmente (até outubro de 1993). Como explanado no tópico anterior, já estava esgotado sem qualquer expectativa para sua conclusão. (MENDES, 1999, p. 15)

Naquele ano, apenas metade das terras indígenas estavam demarcadas, ficando nítida a impossibilidade do cumprimento, até o fim do prazo estabelecido, da política indigenista territorial brasileira, mesmo na iminência do aporte de recursos a ser disponibilizados pela cooperação internacional.

Percebeu-se então, que a proposição do PPTAL aconteceu num período de urgência para o órgão indigenista brasileiro. Consta ainda, que a FUNAI, sem experiência para lidar com contratos internacionais, desprezou a demora da burocracia na elaboração dos acordos, mormente no caso de um financiamento multilateral que consistiu em doação, fazendo que o contrato só fosse implementado em 1995, dois anos depois de esgotado o prazo constitucional para a demarcação das terras indígenas brasileiras. (MENDES, 1999)

Como já fixado, a fase inicial do projeto ocorreu de agosto de 1992 até abril de 1994 e as tratativas, de agosto de 1994 até maio de 1995, fases estas em que foram aprofundados os diálogos para remover divergências como: 1) caráter piloto do projeto, 2) a lista de prioridade das terras indígenas, 3) as portarias declaratórias do Ministério da Justiça, 4) as condições de financiamentos por parte do Banco Mundial, 5) as licitações para as demarcações de terras indígenas, 6) a participação dos índios na comissão do projeto e 7) a questão dos reassentamentos dos não indígenas. (SCHRÖDER, 2004)

A discordância em relação ao caráter piloto do projeto, que previa a existência de dois subprojetos voltados para experiências piloto nas áreas de gestão ambiental e atenção à saúde indígena, foi a posição contrária da FUNAI, que queria mais recursos direcionados para a regularização de terras indígenas. A discussão resultou na fixação dos componentes finais do PPTAL: 1) regularização fundiária, 2) vigilância e proteção de terras indígenas, 3) estudos e capacitação e 4) apoio e gerenciamento, já abordados no tópico anterior. No que se refere à lista de prioridades para identificações e demarcações de terras indígenas, a divergência foi superada com o acerto de que esta lista seria revisada todo ano pela FUNAI e por uma comissão consultiva composta por indígenas, onde seriam considerados os critérios de risco territorial e as ameaças à integridade física e cultural dos indígenas. (SCHRÖDER, 2004)

Em relação à emissão das portarias declaratórias de posse indígena, o Banco Mundial divergia da ausência de prazos estabelecidos para a regularização fundiária das terras indígenas, podendo, segundo o Banco Mundial, o processo seguir indefinidamente diante das pressões políticas sobre o Ministério da Justiça para não emitir as referidas portarias declaratórias. Todavia, neste quesito, o governo brasileiro não se sensibilizou com os argumentos e ficou acordado que os relatórios a respeito das emissões de portarias declaratórias deveriam ser apresentados à coordenação do PPG7 e aos doadores, sem compromisso de tempo firmado. (SCHRÖDER, 2004)

Os critérios fiscais que o Banco Mundial queria estabelecer foram aceitos com reservas pelo governo brasileiro, pois havia a intenção de condicionar os repasses de todos os financiamentos realizados pelo Banco, inclusive outros além do PPG7, ao cumprimento de todas as condicionantes dos respectivos projetos. Após tensa discussão, houve o acordo de que o condicionamento se restringiria apenas aos projetos no âmbito do PPG7. Não foi diferente em relação à realização de licitações para a contratação das empresas responsáveis pelas demarcações físicas das terras indígenas, porque o Banco Mundial queria a aplicação das regras internacionais para o procedimento, fato não aceito de forma alguma pelo governo brasileiro, especialmente pelo Itamaraty, que acentuou sua resistência ao PPTAL transformando o caso das licitações um ponto de honra nacional. Nesse ponto, as

licitações acabaram por se realizar segundo as regras internas, à exceção das importações de equipamentos especializados que foram realizadas pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (SCHRÖDER, 2004)

A formação de uma Comissão Paritária, integrada metade por representantes do governo e a outra metade por indígenas, também foi causa de divergência. Os doadores queriam que a comissão tivesse um caráter deliberativo e o governo brasileiro apenas consultivo, tendo prevalecido o entendimento deste. No entanto, o assunto controvertido das negociações do projeto centrou-se na questão da remoção e reassentamento de ocupantes de boa-fé de terras indígenas. A discórdia se estabeleceu em relação às normativas do Banco Mundial serem diversas das do governo brasileiro. As regras do Banco Mundial, em face de experiências anteriores em outros projetos, eram muito complexas e custosas em comparação às brasileiras, e o impasse foi tão sério a ponto de colocar em risco a criação do projeto. Nesse sentido anota Peter Schröder (2004, p. 120-121):

Foi nestas negociações que o Banco Mundial, através de seu setor jurídico, manteve posições mais firmes do que em todas as outras, inclusive por trazer dois advogados vindos da sede em Washington, enquanto a Funai, naquela época sob a presidência de Dinarte Nobre Madeiro, seguiu uma linha igualmente dura. O desenlace do nó deu-se finalmente por um acordo chamado “entendimento”, “jeitinho”, “escape”, “deal” ou “footnote” por diversos entrevistados, mas que não aparece explicitamente no “Bluecover”. Ao ‘Grand Agreement’ sobre o projeto foi acrescentado um “side letter” assinado pelo presidente da Funai e considerado parte do contrato. Nele é estipulado que, no caso de até 200 ocupantes de boa-fé, se aplicará a regra brasileira de pagar compensações monetárias com contrapartida do Governo Federal. No caso de mais de 200 ocupantes não-indígenas, se aplicarão as regras do Banco Mundial, que exigem planos elaborados de remoção e reassentamento, também a serem financiados com contrapartida brasileira.

A respeito da aceitação do governo brasileiro ao PPTAL, cunha ainda Peter Schröder (2004, p. 122):

ainda uma semana antes da assinatura dos contratos houve um movimento por parte do Itamaraty para impedi-la, de modo que foi necessário celebrar a assinatura na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, e não no próprio Itamaraty, local tradicional para celebrar convênios intergovernamentais. Avaliando o comportamento do Governo Federal durante toda a fase de preparação e negociação do projeto, é fácil

constatar que as maiores resistências foram colocadas pelo Ministério de Relações Exteriores. De todos os votos na Comissão Interministerial, apenas dois não foram a favor do projeto: uma abstenção de um representante da Agência Brasileira de Cooperação Internacional (ABC) e outro voto contrário por parte do Departamento do Meio Ambiente (DEMA), do Itamaraty.

Após a superação de todas as divergências mencionadas, o projeto foi finalmente assinado em julho de 1995 e oficialmente implementado em novembro do mesmo ano. Entretanto, sua execução só começaria no ano seguinte, ou seja, em 1996.

3.2.1 Impactos do PPTAL na política demarcatória de terras

O PPTAL, por ser um subprograma ambiental, estabeleceu significativas mudanças na relação entre o homem e a natureza com a adoção dos saberes e técnicas alienígenas. Todavia, a maior contribuição para a política demarcatória de terras indígenas foi cumprir o mandamento constitucional de regularizar as terras indígenas brasileiras, especificamente as situadas na Amazônia Legal.

Antes da cooperação internacional ambiental do PPTAL, a regularização fundiária das terras indígenas caminhava a passos de tartaruga como se afere pelos contínuos descumprimentos dos prazos legais para a sua efetivação. Vislumbra-se na tabela seguinte que, até 1988, apenas 14% das terras indígenas haviam sido regularizadas em contraste com os 90,5% de 2007, já com a colaboração decisiva do PPTAL.

Tabela 2 - Histórico do reconhecimento das Terras Indígenas pelo Estado brasileiro.

Época	Nº de terras reconhecidas	Total da área reconhecida	Total da área regularizada (homologada)
Funai – até 1980	300	41 milhões ha	--
1988	518	74,5 milhões ha	14%
2007	611	106,5 milhões ha	90,5%

Fonte: Disponível em: <www.funai.gov.br>, em 045.10.2010

Como visto, o PPTAL assumiu completa alteração do mapa das terras indígenas regularizadas na Amazônia Legal. A localização de aplicação do projeto, que inclusive traz na denominação a Amazônia Legal não por acaso, pois a quase totalidade das terras indígenas brasileiras situa-se naquele espaço territorial.

3.2.1.1 Conceito da Amazônia Legal

A Amazônia Legal é a região compreendida pelos Estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia e de Roraima e parte dos estados do Mato Grosso, de Tocantins e do Maranhão. Engloba uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km², correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. Foi instituída com o objetivo de definir a delimitação geográfica da região política captadora de incentivos fiscais com o propósito de promoção do seu desenvolvimento regional.

Se fosse considerado um país independente, a Amazônia Legal seria o sexto maior país do mundo em extensão territorial, com mais de 500 milhões de hectares, contendo 1/3 das árvores do planeta Terra, sendo 3,5 milhões de hectares de floresta virgem, considerada das mais exuberantes; 1/5 das águas doces do planeta, a maior bacia hidrográfica, o maior rio do mundo, e ainda mais de 80.000

quilômetros de rios; mais de 1.500 espécies de peixes, 17 milhões de hectares de reservas e parques nacionais, a maior província mineral do planeta e 30% do estoque genético da Terra.

Não obstante tudo isso, para a maioria dos brasileiros a Amazônia continua um grande espaço vazio, depósito de recursos naturais inesgotáveis, *habitat* exclusivo de populações indígenas e última fronteira do campesinato nacional. Parte desse equívoco pode ser pródiga em denunciar as mazelas cometidas na Região, mas extremamente superficial na análise das causas que as provocam.

A Amazônia hoje constitui um espaço ocupado por mais de 20 milhões de habitantes, agrupados predominantemente em cidades, com um leque de atividades econômicas. A base econômica regional vai desde o extrativismo vegetal clássico e garimpagem, à produção mineral avançada e de artigos eletroeletrônicos.

Além dos índios, a sociedade amazônica inclui caboclos, pequenos produtores extrativistas, trabalhadores urbanos, grandes e pequenos proprietários, empresários tradicionais e modernos. Muitos desses atores sociais migraram, nas últimas décadas, de suas regiões de origem, e ajudam a compor a diversidade populacional econômica e social da região.

Desde a visita de Francisco de Orellana⁴¹ até os dias atuais, o desmatamento impõe expressivas alterações na paisagem da região, caracterizada pela espessa floresta cortada por uma intrincada rede de rios convergentes para uma imensa planície. Elementos da paisagem marcam fortemente a região Norte: a bacia do rio Amazonas, a planície, a floresta e o clima. Eixo da maior bacia hidrográfica do mundo, o rio Amazonas começa no Peru, na confluência dos rios Ucayali e Marañón. Entra no Brasil com o nome de Solimões e passa a chamar-se Amazonas quando recebe as águas do rio Negro, no interior do Estado do

⁴¹ Aventureiro e explorador espanhol que, entre 1540 e 1541, integrou a expedição até ao vale do rio Amazonas, tendo sido o primeiro a percorrer integralmente o curso deste rio, desde os Andes ao oceano Atlântico. (GIUCCI, 1992)

Amazonas. Das cabeceiras do Marañón ao Atlântico, o Amazonas mede 6.400 km. Recebe mais de 1000 afluentes chegando a ter 13 km de largura na planície e 100 km na foz.

As terras baixas da planície Amazônica ocupam cerca de metade da região. Essa planície limita-se ao norte com o planalto das Guianas, onde está o pico da Neblina, a maior elevação brasileira, com 3014m, e ao sul pelo planalto Brasileiro. A vegetação a recobre e assume diversos aspectos, dependendo dos locais onde se desenvolve. Ao lado dos rios mais ricos em húmus – rios negros – cresce a mata de igapó, inundada quase permanentemente e formada por árvores baixas, trepadeiras e arbustos.

Ainda ao longo dos rios, numa faixa de quilômetros de largura periodicamente inundada pelas cheias, estende-se a mata de várzea, domínio de árvores como a seringueira, a imbaúba, a copaíba e o cacueiro. Nos níveis mais altos da planície, e avançam pelos planaltos, desenvolve-se a mata de terra firme, livre das inundações periódicas, com árvores como a castanheira e o caucho, que atingem até 60 m de altura. O conjunto dessas matas, de igapó, de várzea e de terra firme, é a floresta amazônica ou hiléia brasileira. Trata-se da maior floresta do mundo, uma imponente massa vegetal que se desenvolve sob o clima quente, úmido e chuvoso do Brasil.

A vastidão das matas fez com que a região Norte permanecesse isolada do resto do Brasil, tendo como única via de acesso o sistema fluvial, navegável em toda a planície. A foz do Amazonas constituiu assim a única porta de entrada para os colonizadores vindos do mar. Lá surgiu, à margem direita do rio Pará, sudeste da ilha de Marajó, a cidade de Belém, que se tornaria a grande metrópole regional. Outros núcleos de povoamento estabeleceram-se à margem dos rios, onde havia condições para a criação de portos, como em Santarém, Óbidos, Manaus e Porto Velho.

Ilustração 1 - Os limites hidrográficos da Amazônia.

Os limites hidrográficos da Amazônia



Fonte: CARNEIRO FILHO, 2009, p. 9

Sob o ponto de vista legal, em 1953, pela Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953⁴², foram incorporados à Amazônia Brasileira o Estado do Maranhão, oeste do meridiano 44º; o Estado de Goiás, norte do paralelo 13º de latitude sul, atualmente Estado de Tocantins; e Mato Grosso, norte do paralelo 16º, latitude Sul. Com esse dispositivo legal a Amazônia Brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal.

Em 1966, pela Lei 5.173, que criou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o conceito de Amazônia Legal foi

⁴² Art. 2º A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13º e do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

revigorado com o escopo de se estabelecer o planejamento territorial⁴³. Por meio do artigo 45 da Lei Complementar nº 31, de 11.10.1977, a Amazônia Legal teve seus limites estendidos⁴⁴.

Com a promulgação da atual Constituição Federal restou criado o Estado do Tocantins e transformados em Estados Federados os Territórios Federais de Roraima e do Amapá, conforme Ato das Disposições Transitórias art. 13 e 14⁴⁵.

Atualmente, tramita no Senado Federal o projeto de lei que altera o inciso VI do § 2º do art. 1º da lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, na redação alterada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que dispõe sobre a abrangência da Amazônia Legal, e dá outras providências. A alteração proposta exclui da Amazônia Legal o Maranhão, o Mato Grosso e o Tocantins. Em sua justificativa se argumenta que o conceito de Amazônia Legal e a sua delimitação geográfica foram, na realidade, baseados muito mais em propósitos sócioeconômicos do que em qualquer outro parâmetro, a fim de que aquela região pudesse usufruir os incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Governo à Amazônia Legal. Em suma, o objetivo era possibilitar àquele Estado da Federação desenvolver-se depois da sua secção.

Segundo o projeto, esse viés conceitual para a Amazônia Legal não levou em conta a característica dos diferentes biomas da área e foi incorporado no Código Florestal. Tal fato levou, por exemplo, a que fossem adotados, no Código Florestal, para o Estado de Mato Grosso, critérios absolutamente distintos daqueles preconizados para outros estados limítrofes, mesmo que esses territórios

⁴³ Art. 2º A Amazônia para efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º

⁴⁴ Art. 45 A Amazônia, a que se refere o artigo 2º da lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, compreenderá também toda a área do Estado de Mato Grosso

⁴⁵ Art. 13 É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

Art. 14 Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

apresentassem idênticas características vegetais e se inserissem em biomas semelhantes. Isso provocou distorção no tratamento dado a Mato Grosso, uma vez que o Cerrado é o bioma predominante naquela região, com todas as suas características.

O cerrado, o segundo maior bioma brasileiro se estende por uma área de 2.045.064 km² e abrange oito estados do Brasil Central: Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí e o Distrito Federal. Cortado por três das maiores bacias hidrográficas da América do Sul, a Amazônica a principal, tem índices pluviométricos regulares que lhe propiciam sua grande biodiversidade.

O lavrado também compõe o bioma amazônico, sendo considerado a região das savanas de Roraima (termo local). Trata-se de um ecossistema único, sem correspondente em outra parte do Brasil, com elevada importância para a conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos. Esta paisagem faz parte do grande sistema de áreas abertas estabelecido entre o Brasil, a Guiana e a Venezuela, com mais de 60.000 km². O lado brasileiro é quase que totalmente restrito à Roraima, detendo mais de 70% (43.358 km²) de todo esse complexo. Dentro da divisão de biomas e ecorregiões que o Brasil adota, esta grande paisagem é definida como a ecorregião das “Savanas das Guianas”, inserida no Bioma Amazônia. (BARBOSA *et al*, 2004)

Acerca da grande diversidade de biomas que abrangem a Amazônia e sua complexidade, Ab’Saber assenta, a respeito do zoneamento, que deve ser:

indispensável conhecer todos os subespaços da região em termos de conjunturas socioeconômicas, e expectativas das comunidades amazônicas residentes, a fim de propor medidas de interesse social e econômico e sistemas de gerenciamento ecológico racionais e inteligentes. (AB’SABER, 2005)

Além da designação Amazônia Legal, há outros espaços, legais ou não, identificados na Amazônia. Amazônia Ocidental é o conceito formulado pelos

Decretos-Lei 291 de 28.02.1967 e 356 de 15.08.1968⁴⁶, composta pelos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. Igualmente, a Amazônia Oriental inclui os Estados do Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso.

Tem-se ainda a Amazônia Continental, que transborda as lindes do Estado brasileiro para abranger também a Bolívia, o Peru, o Equador, a Colômbia, a Venezuela, a República da Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa.

3.2.2 O PPTAL e as terras indígenas na Amazônia Legal

O Brasil ocupa extensão territorial de 851.196.500 hectares, ou seja, 8.511.965 km². As terras indígenas perfazem 672 áreas e englobam uma extensão total de 111.523.636 hectares (1.105.258 km²). Ou seja, 13% das terras do país são reservados aos povos indígenas. A maior parte das terras indígenas concentra-se na Amazônia Legal. São mais de quatrocentas áreas, cerca de cem milhões de hectares, representando 21.67% do território amazônico e 98.61% da extensão de todas as terras indígenas do país. O restante, 1.39%, espalha-se pelas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e estado do Mato Grosso do Sul. (AMBIENTAL, s.d.)

⁴⁶ Decreto-Lei 291 de 28.02.1967

Art. 1º § 4 Para fins deste Decreto-Lei, a Amazônia Ocidental é constituída pela área abrangida pelos Estados do Amazonas, Acre e territórios de Rondônia e Roraima.

Decreto-Lei 356 DE 15.08.1968

Art. 1º § 1 A Amazônia Ocidental é constituída pela área abrangida pelos Estados do Amazonas e Acre e os territórios federais do Rondônia e Roraima, consoante o estabelecido no § 4 do artigo 1º do Decreto-lei nº 291, de 28.02.1967.

Tabela 3 - Territórios Indígenas por Estado.

Estado	Nº de TIs **	Área das TIs (km2)*	Proporção por Estado
Acre	36	30.721	20,13%
Alagoas	10	130	0,47%
Amapá	6	41.965	29,38%
Amazonas	166	527.783	33,6%
Bahia	26	2.345	0,42%
Ceará	11	114	0,08%
Distrito Federal	0	0	0%
Espírito Santo	3	76	0,16%
Goiás	5	405	0,12%
Maranhão	20	19.057	5,74%
Mato Grosso	78	188.490	20,87%
Mato Grosso do Sul	49	6.781	1,9%
Minas Gerais	9	670	0,11%
Pará	58	305.724	24,5%
Paraíba	3	338	0,6%
Paraná	26	944	0,47%
Pernambuco	15	1.181	1,2%
Piauí	0	0	0%
Rio de Janeiro	5	24	0,05%
Rio Grande do Norte	0	0	0%
Rio Grande do Sul	45	1.088	0,39%
Rondônia	24	62.526	26,32%
Roraima	32	195.752	87,27%
Santa Catarina	20	562	0,59%
São Paulo	28	171	0,07%
Sergipe	1	43	0,2%
Tocantins	12	25.521	9,19%
Brasil	672	1.105.258	13%

Fonte: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, [S.D.].

*Algumas Terras Indígenas cruzam as fronteiras estaduais e são contadas em dobro.

**Valores aproximados.

Uma explicação para tal contraste pode ser em razão de a colonização do Brasil, iniciada pelo litoral, provocar embates diretos contra as populações indígenas que lá viviam, causando enorme depopulação e desocupação das terras, que hoje estão em mãos da propriedade privada. Aos índios restaram terras diminutas, conquistadas a duras penas. Por exemplo, em São Paulo, a terra Guarani Aldeia Jaraguá tem apenas dois hectares de extensão, o que impossibilita que vivam da terra. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, s.d.). O contrastando, na Amazônia, grandes terras indígenas apresentam grandes extensões, a exemplo da Terra Yanomami com 9.664.975 hectares.

Esta realidade (no mapa abaixo) identifica a situação fundiária das terras indígenas localizadas na Amazônia Legal em 2009, apresentando 88,64% das terras indígenas regularizadas após a efetivação do PPTAL, em contraste com a situação

vislumbrada antes da implementação do programa, quando no ano de 1998 havia apenas 14% das terras indígenas em situação fundiária regular.

Tabela 4 - Terras Indígenas na Amazônia Legal por situação jurídico-administrativa (22/6/2009)

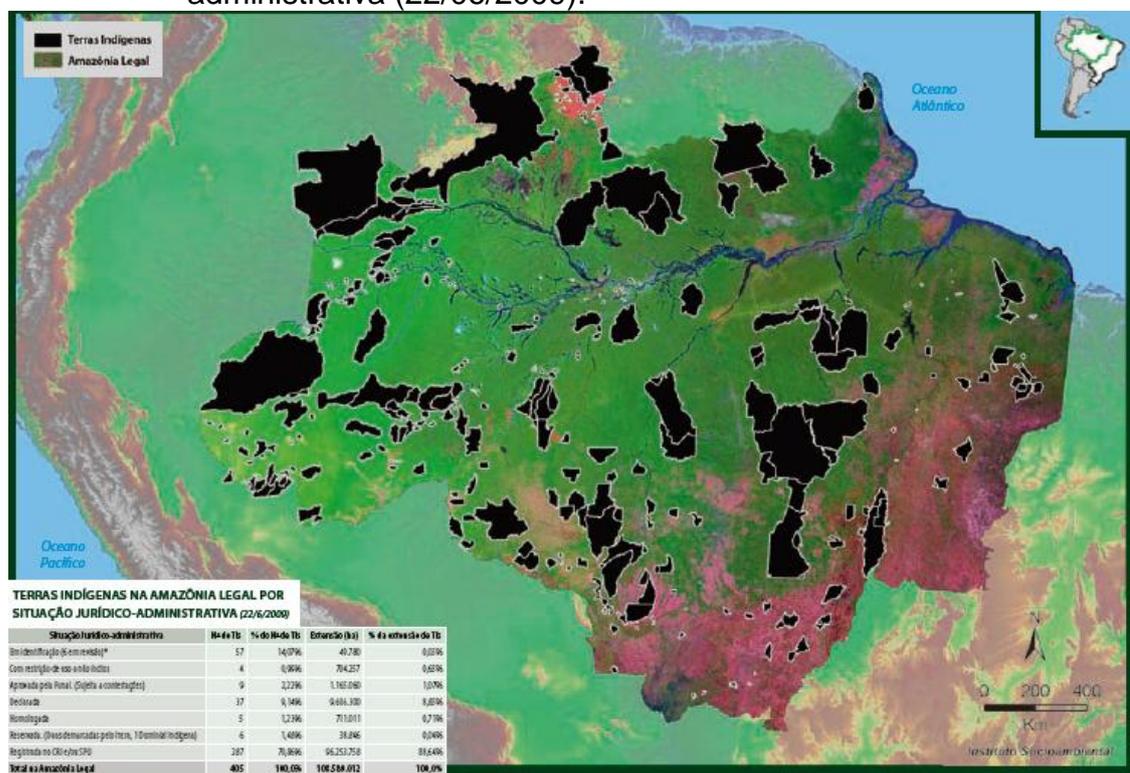
Situação jurídico-administrativa	Nº de TIs	% do Nº de TIs	Extensão (ha)	% Extensão de TIs
Em identificação (6 em revisão)*	57	14,07%	49.780	0,05%
Com restrição de uso a não-índios	4	0,99%	704.257	0,65%
Aprovada pela FUNAI (sujeita a contestações)	9	2,22%	1.165.060	1,07%
Declarada	37	9,14%	9.606.300	8,85%
Homologada	5	1,23%	711.011	0,71%
Reservadas	6	1,48%	38.846	0,04%
Registradas no CRI e/ou SPU	287	70,86%	96.253.758	88,64%
Total na Amazônia Legal	405	100%	108.589.012	100%

Fonte: Amazônia Brasileira 2009. Instituto Socioambiental (ISA). 2009.

*A extensão deste grupo refere-se apenas àquelas seis em revisão, ou seja, que já tiveram algum tipo de definição de limites anteriormente. As outras terras nesta categoria ainda não tiveram seus limites definidos.

Em complementação às informações do quadro acima, as respectivas terras indígenas situadas na Amazônia Legal se verificam no mapa seguinte:

Ilustração 2 - Terras indígenas na Amazônia Legal por situação jurídico-administrativa (22/06/2009).



Fonte: CARNEIRO FILHO, 2009, p. 13

3.2.3 O PPTAL e a produção legislativa

Outro impacto causado pelo PPTAL diz respeito ao surgimento de novas regras para regulamentar o processo de demarcação de terras indígenas no Brasil.

O embasamento legal que regula a demarcação de terras indígenas está no art. 19 do Estatuto do Índio, que prevê: “As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.”

Em 1991, ou seja, pouco antes da negociação do PPTAL com o governo brasileiro, o Ministério da Justiça – responsável por regulamentar o mencionado art. 19 do Estatuto do Índio – havia editado o Decreto nº 22, de 04.02.1991, que estabelecia o procedimento para a demarcação das terras indígenas. Todavia, logo após o PPTAL ser implementado, sem que houvesse qualquer discussão com a sociedade ou com os setores interessados, o Ministério da Justiça editou o Decreto 1.775, de 09 de janeiro de 1996, revogando o Decreto anterior e modificando em alguns aspectos a política demarcatória.

Entre as várias alterações, trazidas pela nova regra administrativa, constava a necessidade da participação, em todo o procedimento demarcatório, do grupo indígena interessado, possibilitando a contribuição com os estudos antropológicos de acordo com seu modo de utilizar as terras e somando ao estudo multidisciplinar um elemento de grande valor cultural para o procedimento administrativo demarcatório.

Tal modo de ver a terra se observa no anexo de p. 175, sobre o “Levantamento Etnoambiental realizado no complexo Macuxi-Wapichana”, trabalho levado a efeito com a cooperação internacional ambiental do PPTAL. O referido relatório realizado sob os auspícios do Decreto 1.775, de 09 de janeiro de 1996, descreve o panorama socioambiental do Complexo Macuxi-Wapixana, a sustentabilidade nas terras, as iniciativas de gestão ambiental; a educação, os

projetos institucionais e as economias sob o enfoque do etnodesenvolvimento, se revelando elemento de grande valor para o processo demarcatório daquelas terras indígenas.

Com efeito, a alteração legislativa do Decreto aludido foi ao encontro da imposição dos financiadores do PPTAL, que queriam a formação de comissões paritárias com a participação dos índios na identificação e definição da política demarcatória conforme vislumbrado no tópico 3.2 do presente trabalho.

Outra mudança alcançada com o Decreto 1775 estabeleceu a criação do denominado contraditório administrativo, o qual preceitua que, desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação dos trabalhos de identificação e delimitação das terras indígenas, poderão os Estados e os municípios em que se localize a área sob demarcação, e demais interessados, manifestarem-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar possíveis vícios, totais ou parciais, do respectivo relatório. (MONTANARI, 2005)

Ressalte-se, que o contraditório administrativo, em alusão, restou estendido tanto às terras indígenas, cujos procedimentos demarcatórios tiveram início anterior à publicação do Decreto 1.775/96, quanto àquelas já homologadas pelo Presidente da República. A inovação pertinente ao contraditório administrativo chegou a ser interpretada (SOUZA FILHO, 1999, p. 154-155) como um empecilho ao reconhecimento formal dos direitos indígenas às suas terras.

Nesse ponto, Peter Schröder assinala que tal fato provocou preocupação de grande maioria das organizações indígenas, de ONGs nacionais e internacionais e de organizações e entidades da sociedade civil de apoio aos índios, principalmente por causa do recurso contestatório contra os resultados dos processos de identificação e delimitação das terras indígenas, contido no §8º. do art. 2º. Como os acordos de financiamento do PPTAL estavam baseados legalmente no Decreto nº 22, o Banco Mundial realizou uma análise do novo decreto, mas sequer encontrou elementos que pudessem inviabilizar os contratos assinados, já que os

elementos básicos de regularização estavam consistentes entre os dois decretos. O governo alemão, por sua vez, lançou uma nota oficial dizendo que não financiaria a regularização de terras indígenas no âmbito do PPTAL reduzidos com base no contestatório do decreto. Afinal de contas, quando a grande maioria das contestações foi indeferida na justiça, as críticas contra o decreto começaram a diminuir e progressivamente surgiram opiniões que viram nele a primeira tentativa do Governo Federal de uma maior sistematização dos processos de regularização de terras indígenas. (SCHRÖDER, 2004, p. 123)

3.3 CONTRADIÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DEMARCATÓRIA E DE INFRAESTRUTURA (DESENVOLVIMENTISMO)

Geologicamente, a região amazônica abraça vasta e espessa planície sedimentar relativamente recente, encaixada entre dois planaltos cristalinos antigos: o Maciço Guiano, ao norte; a encosta setentrional do planalto central brasileiro, ao sul; e os planaltos cristalinos, ao norte e ao sul do rio Amazonas, as rochas do complexo basal pré-colombiano, que se apresentam em grandes contrações e contém mineralização de ouro e cassiterita, alternam com grandes faixas de rochas vulcânicas que formam extensos derrames, onde frequentemente ocorrem sulfatos metálicos ferrosos e não-ferrosos, como cobre, chumbo e zinco. Todas as ocorrências são riquíssimas em minérios. Resulta então que, dentre os trinta e três grandes projetos industriais e de infraestrutura que expressam a estratégia prioritária do Estado brasileiro, para a década de 80 do século passado, seis foram localizados na Amazônia (BECKER, 1998, p. 64-65)

Conforme mostra o quadro anexo, a Amazônia detém uma riqueza de minérios, madeira, terras e água o que a transformou em uma grande reserva de recursos naturais, uma plataforma de exportação para o resto do Brasil e do mundo.

No quadro abaixo são apresentadas reservas medidas das substâncias minerais, sua produção, vendas e os valores de vendas.

Tabela 5 – Jazidas Minerais, Produção e vendas na Amazônia (2008).

SUBSTÂNCIAS	RESERVAS MEDIDAS			PRODUÇÃO			VENDAS			VALOR		
	Unidade 1,000			Unidade 1,000			Unidade 1,000			R\$ 1,000		
NÃO METÁLICAS	2006	2007	(%)	2006	2007	(%)	2006	2007	(%)	2006	2007	(%)
Água Mineral (litros)	nd	nd	-	314,000	386,000	22,9	314,000	386,000	22,9	49,200,00	61,010,00	24,0
Areia (m ³)	nd	nd	-	110,400	115,000	4,2	105,000	115,000	9,5	105,000,00	115,500	9,5
Argila (t)	74,100	76,000	2,6	8,000	8,500	6,3	1,450	2,150	48,3	16,600,00	24,300,00	46,4
Brita e Cascalho (m ³)	nd	nd	-	7,700	8,200	6,5	6,100	6,500	6,7	170,000,00	184,000,00	8,2
Rochas Ornamentais (m ²)	52,500	54,000	2,9	25	29	16,0	24	28	16,7	12,300,00	14,510,00	18,0
METÁLICAS												
Alumínio (Bauxita) (t)	1,440,000	1,500,000	4,2	17,800	19,950	12,1	17,100	19,770	16,5	977,000,00	1,215,000,00	24,4
Cobre cont. Cu (t)	5,500	5,600	1,8	395	398	0,8	118	111	-5,9	1,350,000,00	1,270,000,00	5,9
Cromo cont. Cr2O3 (t)	233	235	0,9	140	130	-7,4	38	52	36,8	22,000,00	43,300,00	96,8
Estanho cont. Sn (kg)	395,000	400,000	1,3	9,400	10,036	6,4	9,400	9,300	-1,1	196,000,00	223,500,00	13,7
Ferro (t)	3,300,000	3,400,000	3,0	81,800	92,100	12,6	85,500	92,900	8,3	4,800,000,00	5,145,000,00	6,3
Manganês (t)	54,000	54,000	0,0	2,000	1,102	-45,0	1,500	1,600	6,7	183,000,00	298,000,00	57,4
Níquel cont. Ni (kg)	900	900	0,0	np	np	-	nc	nc	-	nc	nc	-
Nióbio cont. Nb2O5 (t)	303,000	303,000	0,0	6,300	2,000	-68,2	180	134	-22,8	2,500,00	3,008	20,0
Ouro cont. Au (kg)	874	874	0,0	6	4	-33,3	4	3	25,0	151,400,00	170,000,00	12,3
Tântalo cont. Ta2O5 (kg)	29,000	30,000	3,5	4,900	1,700	-65,3	1,570	1,400	-10,8	13,700,00	9,706,00	29,2
Zinco cont. Zn (t)	13,000	13,000	0,0	np	np	-	nc	nc	-	nc	nc	-
Zircônia Bruta ZrSiO4 (t)	1,900	1,900	0,0	230	np	-	nc	nc	-	0	nc	-
MINERAIS INDUSTRIAIS												
Areia industrial (t)	46,550	48,000	3,1	59	26	-55,9	59	26	-56,0	3,953,00	1,590,00	60,0
Caulim (t)	3,900,000	4,000,000	2,6	2,300	2,300	0,0	2,400	2,300	-4,2	650,000,00	682,400,00	5,0
Calcário-Ca (Cimento) (t)	940,000	950,000	1,1	1,500	1,130	-24,7	1,500	1,130	-24,7	22,700,00	55,300,00	143,6
Dolomito (t)	263,206	264,000	0,4	380	np	-	133	nc	-	4,000,00	nc	-
Gipsita (t)	191,000	191,000	0,0	31	np	-	30	30	0,00	165,00	170,000,00	3,3
Potássio (K2O) (t)	186,309	186,309	0,0	np	np	-	nc	nc	-	nc	nc	-
Fosfato cont. P2O5 (t)	220,022	220,022	0,0	16	np	-	16	nc	-	2,200,00	nc	-

Fonte: Distritos-Empresas/AMB/DNPM

np : não produziu; nc : não comercializou; nd : não disponível

Para o novo milênio, um exemplo é a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), criada em 2000 pelos doze países da América do Sul. Trata-se do maior programa para construção e integração de hidrelétricas, ferrovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações e, principalmente, rodovias, já desenvolvido no subcontinente. Foram investidos US\$ 21 bilhões, a maior parte dos governos nacionais, também do setor privado e de agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem-se destacado no financiamento de projetos dentro e fora do Brasil, em especial de usinas hidrelétricas (VERDUM, 2009).

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) funciona como contrapartida brasileira da IIRSA. Não obstante ser considerado uma nova roupagem de programas de governos anteriores, seu objetivo é aplicar R\$ 503,9 bilhões em todo Brasil, até 2011. Na Amazônia Legal, para o mesmo período, há previsão de investimentos de R\$ 35,1 bilhões para geração e transmissão de energia e R\$ 10,6 bilhões em logística de transporte (excluídos gastos de Mato Grosso e do Maranhão, de caráter regional).⁴⁷

Nesse sentido, os investimentos, os subsídios oficiais, a perspectiva de aquecimento da economia, a disputa pelo acesso, uso e controle dos recursos naturais explicam o interesse de empresas, governos e políticos pelas obras. Daí a pressão para diminuir restrições à sua execução e, se necessário, alterar a legislação ambiental e limitar os direitos de populações localizadas nas áreas de influência dos projetos. Os impactos socioambientais de grandes empreendimentos de infraestrutura perduram no tempo e espalham-se pelo território. Na Amazônia, os canteiros de obras muitas vezes levam à criação de núcleos urbanos precários, que, em geral, não conseguem atender à demanda por saneamento, saúde e educação. A perspectiva de melhora no fornecimento de energia e nas condições de acesso acaba fazendo o aumentar preço das terras, o que estimula a grilagem e o desmatamento. (CARNEIRO FILHO, 2009)

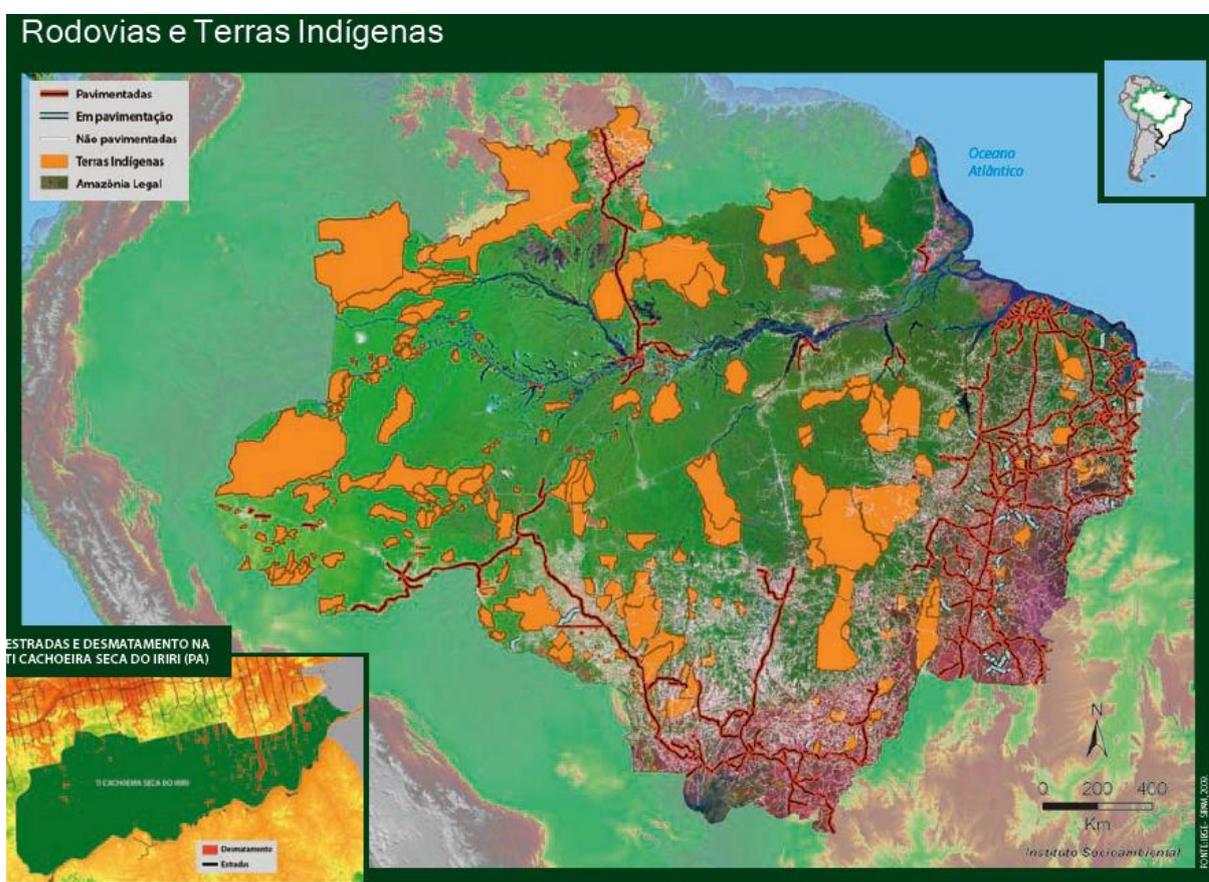
Uma avaliação da implantação na Amazônia de um programa semelhante ao PAC estimou entre as suas consequências a perda de até 506 mil hectares de floresta por ano, o equivalente ao território do Distrito Federal. (FEARNSIDE; LAURENCE, 2002)

O mapa seguinte ilustra um dos importantes empreendimentos previstos no PAC e na IIRSA que é a pavimentação da rodovia BR-319 (Manaus-Porto Velho), orçada em R\$ 390,1 milhões. Com 877 km, a estrada foi aberta em 1973. A obra causa polêmica porque atravessa uma das áreas mais bem preservadas da Amazônia. Levantamento recente indica que ela pode significar o desmatamento de

⁴⁷ Ver site oficial do PAC, (<http://www.brasil.gov.br/pac>).

até 39 milhões de hectares até 2050 e que, levando em consideração a interligação com outras estradas, pode afetar até 50 Terras Indígenas, com uma população de quase seis mil pessoas. Haveria ainda, na área de influência da rodovia, 11 outras Terras Indígenas que precisam ser identificadas e quatro povos isolados, comunidades que são alvo constante de pistoleiros, madeireiros e grileiros de terras. (CARNEIRO FILHO, 2009, p. 16)

Ilustração 3 - Rodovias e terras indígenas.



Fonte: CARNEIRO FILHO, 2009, p. 15

A construção de grandes rodovias pelo governo militar, a partir dos anos 1960, interiorizou a ocupação não indígena, que até então se concentrava ao longo dos principais rios, e mudou a feição do Bioma Amazônico. A abertura da BR-153 (Belém-Brasília), da BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), da Transamazônica (Norte-Nordeste) e da BR-163 configurou o chamado *arco do desmatamento*: a grande

faixa que margeia a área central da Região Norte, onde ocorrem os maiores índices de desflorestamento, bem como a fronteira agrícola que avança a partir do leste do Pará, norte de Tocantins, de Mato Grosso e Rondônia rumo ao coração da Floresta Amazônica. (CARNEIRO FILHO, 2009, p. 14)

Em 1975, a Amazônia Brasileira tinha 29,4 mil km de estradas, dos quais 5,2 mil km asfaltados. Em 2004, a extensão da malha rodoviária multiplicou-se quase dez vezes e passou para 268,9 mil km – menos de 10% pavimentados, conforme a Geo Amazônia (2008 *apud* CARNEIRO FILHO, 2009). Parte significativa dessas vias é construída de forma irregular, sem os estudos de impacto ambiental e as licenças exigidas por lei, em terras públicas e áreas protegidas.

Como outros projetos de infraestrutura, as estradas estimulam a economia, integram locais distantes e proveem acesso a serviços públicos, como escolas e hospitais. Quando não são acompanhadas de políticas de desenvolvimento sustentável, no entanto, podem ser indutoras da devastação, como tem ocorrido com as terras indígenas. Na Amazônia, nenhum outro tipo de empreendimento de infraestrutura é tão responsável pelo desmatamento: 75% dele ocorre em uma faixa de até 100 quilômetros ao redor das rodovias, segundo o INPE (RAMOS, 2008).

As principais obras previstas no IIRSA encontram-se no seguinte mapa:

Ilustração 4 - Obras prevista e em andamento.



Como visto, é acentuada a contradição entre a política demarcatória de terras indígenas e a política desenvolvimentista tocada pelo governo brasileiro. De um lado, recebe recursos internacionais para implementar a regularização fundiária das terras indígenas no âmbito de um programa de preservação ambiental e de outro, financia inúmeros projetos de infraestrutura sem internalizar aos mesmos, suas repercussões no meio ambiente e nas terras indígenas demarcadas e por demarcar.

É de se ressaltar, também, que o Estado brasileiro não se inspira para fazer uso de outros modais de transporte, faz pouco caso da sua extensa bacia fluvial, especialmente a amazônica, que poderia alavancar o sistema de transporte num país de proporções continentais. Da mesma sorte, não investe no transporte ferroviário, cujo custo de operação é muito inferior ao rodoviário, além de

proporcionar um controle maior das margens das ferrovias, mitigando o processo de antropização da Amazônia.

3.4 SOCIOAMBIENTALISMO: O ELO ENTRE O INDIGENISMO E O AMBIENTALISMO

A democracia no Brasil é um processo recente, antes, porém, o regime ditatorial teve uma atuação tímida na área ambiental, limitando-se a ações de cunho preservacionista. Ou seja, um tempo marcado pela atuação de um Estado autoritário, centralizador e forte e uma sociedade civil impossibilitada de se manifestar livremente sobre temas de interesse público. (SANTOS, 2005)

Nesse sentido, anota Santilli (2005, p. 27) que a forte repressão política aos movimentos sociais gerou uma desmobilização da cidadania e, conseqüentemente, das iniciativas conservacionistas, não havendo espaço democrático e promovendo inúmeras obras e projetos de grande impacto ambiental, sem a anuência da sociedade ou avaliação ambiental.

Estando o Estado autoritário em crise, inobstante a emergência dos novos movimentos sociais, ingressa-se nos anos de 1980 com um panorama de degradação ambiental e pobreza, causados em grande parte pelo autoritarismo, pela prolongada crise econômica, pelos efeitos perversos da modernização e do modelo tradicional de desenvolvimento econômico. Paradoxalmente, é nessa crise que os atores sociais enraizaram suas noções de cidadania, demandando por Direitos Humanos, sociais, econômicos e ambientais. (SANTOS, 2005)

Assim, as mudanças sociais ocorridas fora das fronteiras brasileiras, a exemplo das Conferências Internacionais Ambientais tratadas no item 2.2.3, do segundo capítulo, repercutiram internamente. Foram, então, se erigindo as primeiras mobilizações sociais em favor do meio ambiente. Da mesma forma, as mudanças ocorridas na sociedade brasileira alteraram a dinâmica e a institucionalização do movimento ambientalista. Entre as alterações, destacam-se: a inclusão do

ambientalismo em vários setores da sociedade, do setor privado e do Estado; a ampliação da relação entre as esferas nacional e internacional, pela globalização; e a redemocratização da sociedade brasileira em seus vários níveis. (SANTOS, 2005)

Com tais mudanças sociais, surgiu, na segunda metade dos anos 1980, o socioambientalismo brasileiro, por meio de articulações políticas estabelecidas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista, e pode ser identificado com o processo de redemocratização do país, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988. (SANTILLI, 2005)

O movimento dos seringueiros, dos castanheiros e de outros grupos extrativistas, assim como o movimento indígena, hoje se aproximam celeremente de grupos ambientalistas, fato que ajuda a explicar o conteúdo da proteção ambiental.

Sobre o surgimento do socioambientalismo, cunha André Lima que, embora tenha fundamentos históricos e epistemológicos autônomos, com espírito, corpo e autenticidade próprios, como os assim postulados pelo crescente movimento socioambientalista, sob o prisma jurídico, o conceito de socioambientalismo nasceu do tensionamento positivo entre direitos fundamentais expressos na Carta Magna de 1988, bem como, não se trata de um esforço hermenêutico a operar uma soma de direitos sociais de um lado e ambientais de outro, ou uma teórica composição de interesses, e sim, de uma perspectiva de futuro vislumbrada na Constituição em vigor, “cuja realização impõe, mais que esforço hermenêutico, luta política, irresignação e, sobretudo, solidariedade.” (LIMA, 2006, p. 24)

A respeito do socioambientalismo assenta, ainda, Juliana Santilli (2005, p. 35), que o movimento nasceu baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.

Ademais, o amadurecimento da visão socioambiental amplia a percepção de que as políticas públicas para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável devem levar em consideração as demandas e os contextos socioculturais das populações locais em sua diversidade. Além disso, passa-se a considerar que

sustentabilidade deve ser tanto ambiental quanto social e econômica. (SANTOS 2005, p. 30)

Dessa forma, a paisagem desejada e cotidianamente trabalhada sob a perspectiva socioambiental, é a que os humanos, entre si e com os ambientes busquem a convivência com respeito, justiça e paz; admirando, interagindo e promovendo as diferenças, num cenário de emancipação, de superação, onde as dimensões social, cultural, econômica, política e ambiental se conformem com o foco de diferentes lentes, um mosaico das variadas visões. Longe de messianismo ingênuo, trata-se de encontrar concretude, positividade, efetividade e realidade às normas constitucionais que estruturam os direitos que compõem a síntese socioambiental. (LIMA, 2006, p. 27)

Com efeito, a política demarcatória de terras indígenas estabelecida pelo Estado brasileiro é hoje uma bandeira do socioambientalismo, pois representa a afetação de espaços públicos tornando-os protegidos do modelo de desenvolvimento inescrupuloso, financiado pelo capitalismo sem controle e, às vezes, pelo próprio Estado brasileiro, conforme tratado no tópico 3.3 deste capítulo.

As terras indígenas demarcadas, além de servirem como locais de preservação da cultura, modo de vida e reprodução dos povos indígenas, ficam formalmente salvaguardadas da devastação ambiental que, invariavelmente, acontece diante da omissão e fraqueza do poder público. O modo tradicional de viver do índio, nada obstante causar mudanças no meio ambiente (SILVEIRA, 2010), é incomparavelmente menos agressivo à natureza que o modelo capitalista.

A Amazônia, considerada a última fronteira natural do mundo contemplando a maior população e a maior quantidade de terras indígenas demarcadas, transformou-se no principal objeto do socioambientalismo indigenista, pois ao tempo que se peleja pela efetivação da política demarcatória das terras indígenas, está se desfraldando a bandeira do ambientalismo com todo vigor.

3.5 POLÍTICA DEMARCATÓRIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A crise climática, uma das maiores inquietações dos ambientalistas e também dos Estados nacionais; dos organismos internacionais e das organizações não governamentais de alcance internacional, faz parte da moderna agenda das relações internacionais. Esta realidade é realçada na Amazônia, cujas terras indígenas perfazem cerca de 25% do espaço geográfico, aumentando tanto a importância quanto as responsabilidades dos índios e daqueles que fazem o indigenismo brasileiro.

A presença dos povos indígenas na Floresta Amazônica pode ensejar algumas reflexões. Apesar de os povos indígenas deterem $\frac{1}{4}$ do território amazônico, pouco contribuíram para a ocorrência das mudanças climáticas, mas representam as principais vítimas do fenômeno, pois as alterações climáticas causam impactos diretos na vida cotidiana das aldeias, afetando a produção de alimentos e suas relações com os meios naturais, como a rotina de caça, pesca e coleta de frutos, além de ritos culturais. Igualmente, nos territórios demarcados em razão da presença dos povos indígenas, encontra-se a maior extensão de florestas tropicais nativas, com relevante sobreposição entre terras indígenas e estoques de carbono florestal. De alguma forma, as culturas indígenas também estabelecem relações próprias, ainda que míticas e metafóricas, com o advento da crise climática global. (SANTILLI, 2010, p. 9)

A proporção de terras indígenas sob a proteção da política demarcatória, adicionadas a outras terras protegidas – unidades de conservação, terras dos quilombos, etc. – formam mosaicos de espaços protegidos, inclusive em outras regiões e biomas do país, o que faz os serviços ambientais e climáticos prestados por essas áreas florestadas se sobreporem ao interesse regional para alçar uma importância mundial no que tange às mudanças climáticas.

Com efeito, anota Santilli (2010, p. 12) que o desmatamento histórico acumulado no interior das terras indígenas na Amazônia é pouco expressivo. Parte deste desmatamento está associada às formas próprias de ocupação indígena do

território – áreas utilizadas para a construção e ampliação de aldeias, abertura de roças – e parte decorre de ocupações indígenas passadas, anteriores ao processo de reconhecimento oficial das terras, ou presentes, referentes a invasões em curso.

No momento atual do planeta, cerca de 80% das emissões dos gases de efeito estufa provêm da queima de combustíveis fósseis e 20% de atividades de mudança do uso do solo. O Brasil, o quarto maior emissor de gases de efeito estufa, tem um padrão de emissões inverso ao padrão mundial, dentro do qual aproximadamente 61% são provenientes do desmatamento dos principais biomas: Amazônia e Cerrado. As terras indígenas contidas na Amazônia brasileira contemplam taxas de desmatamento que correspondem, em média, a 1%, um índice só comparável com algumas unidades de conservação de proteção integral. (SOARES FILHO *et al.*, 2009)

Em relação à preservação dos recursos ambientais, o modo de produção ocidental precisa respeitar os conhecimentos tradicionais, porquanto o modelo de crescimento do ocidente vem conduzindo o mundo para uma intensa crise ecológica, hostilizando o planeta em várias frentes, em face da perda da biodiversidade, desertificação, alterações climáticas, consumo assimétrico dos recursos naturais não renováveis, epidemias, desnutrição geral, contaminação da água e do ar, evidenciando que a ciência ocidental atual urge por renovação e por novos elementos que podem ser aperfeiçoados com a experiência indígena. Nesse passo, esse cabedal de conhecimentos e tecnologias distintos, ou tradicionalidade indígena, apresentam importante valia para a humanidade como um todo, já que dispõem de modelos de manejo e gestão ambiental de ecossistemas complexos que duraram séculos, e na prática que hoje seria chamada de “desenvolvimento sustentável”. (LITTLE, 2002, p. 43)

No derradeiro capítulo, o PPTAL, um programa direcionado para a regularização das terras indígenas brasileiras, derivado do PPG7 – um programa ambiental – estabelece um forte elo entre os movimentos indigenista e ambientalista. Demonstra que a política de mitigação da crise climática passa pelo fortalecimento das culturas diferenciadas daquelas consideradas civilizadas.

A regularização fundiária das terras indígenas na Amazônia Legal contribui de forma significativa com a preservação do meio ambiente, motivo pelo qual países ricos aportam recursos e técnicas no Brasil, especialmente naquele espaço geográfico tão importante para o planeta.

O Brasil, mesmo estabelecendo em suas leis os mais caros princípios de reconhecimento das culturas indígenas, peca ao executar políticas contraditórias como financiar projetos de infraestrutura sem qualquer planejamento de impactos em espaços protegidos, como as terras indígenas. Da mesma forma, fica refém de aportes financeiros externos para efetivar sua política demarcatória, como se confirmou no presente trabalho.

CONCLUSÃO

No dia 24 de setembro de 2009, realizou-se, em Brasília, o Seminário de Encerramento do PPG7 – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, momento de avaliar o PPTAL – Programa Integrado de Proteção das Terras Indígenas da Amazônia Legal e os demais subprogramas dessa cooperação internacional ambiental.

Nesses quatorze anos, de 1995 a 2009, o mapa da Amazônia Legal restou indelevelmente demarcado com terras indígenas. Os saberes e fundos provenientes dos países ricos, imprescindíveis para a efetivação da política demarcatória de terras dos silvícolas, constituíram a espinha dorsal dessa análise.

Demonstrou-se que o interesse de Estados mais afortunados na demarcação das terras indígenas esteve vinculado à maneira como esses povos se relacionam com seu *habitat*, o bioma amazônico. Um relacionamento respeitoso em que a floresta, o lavrado e o cerrado são tratados como um prolongamento de sua cultura. Daí extraem o necessário para a sobrevivência, ou seja, um viver sob o signo da preservação. O ambientalismo, que desfralda bandeiras da preservação ambiental, quer prevenir a sociedade dos deletérios efeitos das mudanças climáticas e, para isso, precisa conhecer melhor a sabedoria dos povos indígenas.

Observou-se que os Estados nacionais, camisas de força de várias e distintas culturas, têm a ganhar com o multiculturalismo. O conceito de desenvolvimento sustentável, apropriado pelo discurso de preservação ambiental, pode ser aperfeiçoado com as práticas e conhecimentos dos povos predecessores.

A pesquisa apontou a presença dos povos autóctones e a sua cultura diferenciada em relação aos Estados nacionais; os conceitos de indigenismo, política indigenista e o multiculturalismo. Depois relacionou o tema da construção do sistema internacional de proteção aos povos indígenas derivado do regime de Direitos Humanos. Avaliou a iniciativa da ONU que, por meio do Conselho

Econômico e Social, autorizou a Subcomissão sobre Prevenção contra a Discriminação e a Proteção de Minorias das Nações Unidas, atual Subcomissão sobre a Promoção e a Proteção aos Direitos Humanos das Nações Unidas, no ano de 1971, a realizar um estudo sobre *o problema da discriminação contra populações indígenas*, cujo resultado promoveu o apoio internacional à causa indígena.

A mobilização de esforços, levados a efeito pelos povos indígenas nos últimos trinta anos, recrutou a simpatia entre os atores internacionais em torno de suas reivindicações. O que se verificou no trabalho desenvolvido, a partir de princípios de Direitos Humanos de aplicação geral, foi o crescimento do manancial de instituições internacionais solidárias à causa dos povos originários. Assim, as energias institucionais dedicadas às inquietações dos povos indígenas formaram e continuam formando um arcabouço de normas e práticas internacionais. A tese explanou esse assunto, que tomou corpo por intermédio de instrumentos escritos, decisões e costumes. Acompanhou o crescente *consenso internacional* em relação aos direitos dos povos indígenas, entendido como formador de um futuro Regime Internacional Indígena.

Perscrutando a integração de conceitos antropológicos, a análise procurou esclarecer e contextualizar os referidos direitos dos índios. Tendo em vista que a Antropologia é a ciência que estuda o homem e suas origens, demonstrou-se que o recurso desta ciência teve o escopo de fundamentar as decisões dos organismos internacionais na criação de instrumentos jurídicos envolvendo questões de direitos indígenas.

O trabalho também tratou do erguimento do regime de cooperação internacional ambiental e das correntes teóricas que lhe dão sustentação. A interdependência complexa de Kehoane, particularmente, ofereceu subsídios para a análise do relacionamento dos Estados nacionais no cenário mundial. Investigou a edificação de um regime com a formatação da ordem ambiental e o multilateralismo das conferências climáticas.

Perquirindo os antecedentes do PPG7, o estudo acompanhou as negociações, etapas e desenvolvimento do PPTAL entre os seus mais de vinte e oito subprogramas. As razões da derivação de um programa de regularização de

terras indígenas na Amazônia, no âmbito de um programa de preservação florestal decorrem da crescente vontade política pela mitigação das mudanças climáticas.

No espaço final, entabularam-se os conceitos das políticas indigenistas demarcatórias das terras sob os prismas, histórico e legal, especialmente os constantes na Constituição, no Estatuto do Índio e nos regulamentos. A pesquisa constatou que o fundamento originário do direito do índio à terra com o desenvolvimento dos conceitos de tradicionalidade, originariedade e ocupação permanente, de fato, determinam o norte da política indigenista territorial do Brasil. Por isso, o trabalho incluiu os impactos do PPTAL – um programa derivado da cooperação internacional – na política demarcatória das terras indígenas brasileiras situadas na Amazônia Legal. Essa realidade ajudou a comprovar uma das hipóteses centrais da tese, ou seja, sem os recursos, o conhecimento e a metodologia da cooperação internacional, o Brasil estaria em mora com as demarcações. O autor chegou à conclusão de que o PPTAL, com seus componentes externos, foi imprescindível para que os direitos indígenas relativos às terras se efetivassem. Tal fato fez com que a quase totalidade das terras indígenas tenham alcançado a regularização ou estejam em vias de ser regularizadas.

Percebeu-se a estreita relação entre a política demarcatória de terras indígenas e os interesses internacionais ligados ao meio ambiente. A tese “Cooperação Internacional Ambiental e a Política Demarcatória de Terras Indígenas” fez ver que a discussão a respeito de terras indígenas e mudanças climáticas, entrelaçadas, se complementam.

Diante desse panorama, o somatório da análise do indigenismo, da cooperação, do ambientalismo e da política territorial de terras indígenas quis contribuir para a discussão de um tema inquietante e contencioso que envolve conflitos de interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Yolanda Vieira de; BARBOSA, Anete das Dores. **Estudo do índice de exclusão social no Brasil: caso Tocantins**. Fundación Carolina: Madrid, 2009. Disponível em: < <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/index.htm>> Acesso em: 10 mai. 2011.

AB'SABER, Aziz Nacib. Problemas da amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, 19 (53), 2005. Entrevista concedida a Dario Luis Borelli.

ALBERTO JUNIOR, Alberto do. **Direito de Assistência Humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ALFAIA JR, José Roberto Gióia. **O impacto da atuação das organizações não-governamentais transnacionais na elaboração de políticas do estado brasileiro para a região amazônica**. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ANAYA, James S. Os direitos humanos dos povos indígenas. In: ARAÚJO, Ana Valéria. **Indígenas e a lei dos "brancos"**: Povos indígenas e a lei dos "brancos" o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação; LACED/Museu Nacional, 2006.

ANGHIE, A. The evolution of internacional Law: colonial and postcolonial realities. **Third World Quartely**. v. 27, n. 5, p. 739-753, 2006.

ARRUDA, Rinaldo Sérgio Vieira. Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BARROSO-HOFMANN, Maria. **Territórios indígenas no brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

AUBRY, **Andrés**. **Cuando dejamos de ser aplastados**. México: Dirección General de Educación Indígena de la SEP , 1982.

AYLLÓN, Bruno. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos e justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Globo, 2001.

BARBOSA, Reinaldo Imbrózio; Xaud, Haron Abraham Magalhães; Costa e Souza, Jorge Manoel (eds.). **Savanas de Roraima: Etnoecologia, biodiversidade e potencialidades agrossilvipastoris**. FEMACT-RR, Boa Vista, 2004. 202p.

BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe. **Teorias da etnicidade**. São Paulo: UNESP, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999

BATALLA, Guillermo Bonfil. **México profundo, Una civilización negada**. México: Grijalbo, 1990.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1998.

_____, Bertha. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BENNETT, G. **Aboriginal rights in international Law**. Royal Anthropological Institute of Great Britain Ireland, 1978.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. 245 p.

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; HEY, Ellen. **Handbook of Environmental International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BONDIA, D. La realidad del pueblo kurdo o la paradoja de Orwell. In: **Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional**. Curso de Derechos Humanos de Donostia-san Sebastián.

BRUNDTLAND, Gro Halem. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

BULL, Heddley. **A sociedade anárquica**. Brasília: UNB, 2002.

CABRAL, Otávio. Uma guerra sem vencedores. Conflito em Roraima é obra do Brasil: da ditadura para a democracia, mudou seu projeto amazônico. **Revista Veja**. a. 38, n. 1903, p. 60-64, abr. 2005.

CALDWEL, Lytton. **International environmental policy, emergence and dimensions**. Durham: Duke University, 1990.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

CAPOTORTI, Francesco; LERNER, Natan. **Nación, minorías y grupos, derechos y discriminación en México**. Revista Nº 1. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.

CARDOSO, Rodrigo Bertoglio. **Cooperação internacional e segurança na fronteira norte: Brasil, Venezuela e Guiana (2003-2008)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CARNEIRO FILHO, Arnaldo. **Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia brasileira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

CERQUEIRA, Cristina F. Montenegro de. **Da interdependência ambiental à cooperação multilateral: um novo paradigma de relações internacionais em delineamento**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o estado**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

COSTA, José Augusto Fontoura. Globalização e fim do estado. *In* DERANI, Cristiane; COSTA, José A. F. (Coord.). **Globalização & soberania**. Curitiba: Juruá, 2004.

COSTA, M. C. **Cooperação Internacional, desenvolvimento e ciência na periferia**. Horizontes, Bragança Paulista, v. 22, n. 2, p. 191-204, jul./dez. 2004.

COLAÇO, Thaís Luzia. **“Incapacidade” indígena – Tutela religiosa e violação do direito guarani nas missões jesuíticas**. Curitiba: Juruá, 2003.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentário à constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, v. 3.

_____. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, v. 5.

_____, José. **Direito administrativo brasileiro**. v. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CUNHA, Cláudio Alberto Gusmão. **O atual regime jurídico das terras indígenas**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

CUNHA, Manoela Carneiro (Org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

DANTAS, San Tiago. As terras devolutas na faixa de fronteira. **Problemas de direito positivo – estudos e pareceres**. Revista Forense: 1953.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L.. *From realist to neorealist and neoclassical realista theory*. *In*: _____. **Contending theories of internacional relations: a comprehensive survey**. 2000.

DUARTE, Lílian C. B. **Política Externa e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

FARAGE, Nádia. **As muralhas dos sertões**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, ANPOCS, 1991.

FATHEUER, Thomas. Cooperação internacional de ONGs na amazônia. **Oficina em diversidade ecossocial e estratégias de cooperação entre ONGs na amazônia**, p. 13-16, jun. 1994.

_____, Thomas. Novos caminhos para a Amazônia? o programa piloto do g-7: amazônia no contexto internacional. In: **Cadernos e Propostas**, n. 2, Rio de Janeiro: Fase/DED-Sactes, 1994.

FAVRE, Henri. A civilização inca. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1972.

FEARNSIDE, Philip M.; LAURENCE, William F.. O futura da amazônia. **Ciência Hoje**, n. 61, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do estado nacional. tradução de Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho; rev. trad. Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ Jr, Tércio Sampaio. A demarcação de terras indígenas e seu fundamento constitucional. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 688-702, 2004.

FERREIRA, A. B. H. **Aurélio século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1990-1992.

FERREIRA, Pinto. **Manual de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

FIGUEROA, Izabela. A convenção 169 da OIT e o dever do estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: FIGUEROA, Izabela; GARZÓN, Biviany Rojas. **A convenção 169 da OIT e o dever do estado brasileiro de consultar A Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**: Oportunidades e

desafios para sua implementação no Brasil,. São Paulo: Instituto Socioambiental (Série documentos do ISA; 12), 2009.

FRANQUESA, Anaís. La regulacion internacional e os conflictos de los derechos de los pueblos indígenas. In: **Série Conflictos Olvidados. El Pueblo Mapuche**. 2007. Disponível em: < <http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/Maputxes.pdf>> Acesso em 15 de jan 2011.

FREITAS NETO, José Alves de. **Bartolomé de Las Casas: a narrativa trágica, o amor cristão e a memória americana**. São Paulo: Annablume, 2003.

FUNAI. PRODOC – Proposta de Cooperação Técnica com o PNUD PNUD/BRA/96/018, maio de 1998.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GASPARI, Élio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GILBERT, M. Joseph; SUAREZ, Daniel. **Cultura popular y formación del Estado en el México revolucionario**. México: Era, 2002.

GIUCCI, Guillermo. **Frei Gaspar de Carvajal**. São Paulo: 1992, 1992.

GOMES, Mércio Pereira. **Os índios e o Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes [19--].

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HARIS, Marvin. **Antropología cultural**. Madrid: Alianza, 1990.

HERCOWITZ, Marcelo. **O que eu faço com esse mato?: uma análise socioeconômica do mercado de compensações de Reserva Legal na Bacia do Xingu no Mato Grosso**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril, 1974. (Coleção os pensadores vol. XIV).

IBARRA, Emilio A. e INGLESINI, Hugo. **Sumario de la libertad: derechos humanos e independencia política de América**. Buenos Aires: La Facultad, 1948.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Afonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO. **Anuário Indigenista**, 1991.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **Povos Indígenas no Brasil**. Caracterização Socioambiental das Terras Indígenas no Brasil. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>> Acesso em: 10 mai. 2011.

IWGIA – International Work Group for Indigenous Affairs; ACHPR – African Commission on Human and Peoples'rights. **Grupo de Trabalho Internacional sobre assuntos indígenas**. 2007. Disponível em: <http://shop.iwgia.org/pi/Povos_Ind_genas_em_frica_Povos_Esquecidos__1910_74.aspx> Acesso em: 15 abr. 2011.

JACKSON, Robert, H. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JAVIER, Lucas de. **De las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural**. Granada: Anales de Catedra, 1999.

KEOHANE, Robert. **After hegemony: Cooperation and discordy in the world political**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

_____, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001.

KYMLICKA, Will. **Ciudadanía multicultural: una teoría liberal dos derechos de las minorias**. Barcelona: Paidós, 1996.

LACERDA, Manoel Linhares de. **O domínio da união na faixa de fronteiras, o controle das zonas de defesa do país e os novos conceitos de segurança nacional.** RT: São Paulo, n. 294, p. 28-33.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2006.

LAGRASTA Neto, Caetano. **Breves anotações à constituição sobre o direito indígena.** RT. São Paulo: n. 648, p. 46-54.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico.** Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIMA, André. **Zoneamento ecológico econômico à luz dos direitos socioambientais.** Curitiba: Juruá, 2006.

LIMA, Ludmila Moreira. **Políticas públicas para populações tradicionais: reflexões sobre a prática antropológica em espaços governamentais.** In Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário UNIEURO, número 7: Brasília, 2011. pp. 52-72.

LYRIO, Fernando. Entrevista *In* Sucena Shkrada Resk. **O que esperar da Rio+20.** Revista Planeta Sustentável, São Paulo: 2011. Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/esperar-rio-20-618719.shtml?func=2>> Acesso em: 29 jul. 2011.

LITRENTO, Oliveiros. **Curso de direito internacional público.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.

LITTLE, Paul E. Etnoecologia e direito dos povos: elementos de uma nova ação indigenista. *In*: LIMA, Antonio Carlos de Souza; BARROSO-HOFFMANN Maria.

Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

MARROQUÍN, Alejandro. **Balance del indigenismo.** México: Instituto Indigenista, 1972.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. *In:* BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política.** Tradução de Carmem C. Variale et al. 8 ed. Brasília: UNB, 1995.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Revista Amazônia-Legal de estudos sócio-jurídicos-ambientais.** p. 169-196, jan./jun. 2007.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics.** Nova Iorque: W.W. Norton, 2001.

MEIRELES, Denise Maldí. **Guardiães da fronteira – rio Guaporé, século XVIII.** Petrópolis: Vozes, 1989.

MELLO, Celso Duvivier Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 5. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

MENDES Jr, João. **Os indígenas do brasil, seus direitos individuais e políticos.** São Paulo: Typ Hnnies Irmão, ed. fac-similar, 1912.

MENDES, Artur Nobre. A demarcação das terras indígenas no âmbito do PPTAL. *In:* KASBURG, Carola; GRAMKOW, Márcia Maria. **Demarcando terras indígenas; experiências e desafios de um projeto de parceria,** p. 15-22. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, 1999.

MENDES, Gilmar. **O domínio da união sobre as terras indígenas.** Brasília: Ministério Público Federal, 1988.

MENNA BARRETO, Carlos Alberto. **A farsa ianomami.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MIRANDA, Giuliana. Fiasco na COP-15 acirra conflitos. **Folha de São Paulo**, 23 jan. 2010.

MOLINA CARRILO, Julian German. Multiculturalismo y pueblos indígenas (da situação de Pueblos). **Revista de Instituto del Ciencias Jurídicas de Puebla**. p. 38-60, 2009.

MONTANARI Jr, Isaias. **Demarcação de terras indígenas na faixa de fronteira sob o enfoque da defesa nacional**. Mimeografado – Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: UFSC, 2005.

MOREIRA, Felip Kern. **Povos indígenas e relações internacionais: das malocas à aldeia global**. Humanitas, vol. 14 (Indígenas, memórias, cultura marajoara); Belém: 2010 Disponível em: <http://www.ufpa.br/ifch/index.php?option=com_content&view=article&id=1000%3Ahumanitas-vol-24-indigenas-memorias-cultura-marajoara&Itemid=133> Acesso em: 29.03. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas**. RIO DE JANEIRO: UNIC/ RIO/ 023, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf> Acesso em: 15 mar. 2011.

NOGUEIRA da Silva, Paulo Napoleão. **Breves comentários à Constituição Federal**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. (org). **É pagando que se preserva?: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. **A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção**. Dissertação (Mestrado em Direito). PUC-SP, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Terras indígenas: uma avaliação preliminar de seu reconhecimento oficial e de outras destinações sobrepostas. In: **Terras indígenas no Brasil**. São Paulo: Peti/Cedi/MN, p. 7-32, 1987.

_____, João Pacheco de. **Muita terra para pouco índio? Uma introdução (crítica) ao indigenismo e à atualização do preconceito**. Biblioteca Virtual da USP. Disponível em: <<http://www.bibvirt.futuro.usp.br>>. Acesso em 21.09.2004.

OLIVEIRA, Ramom Tácio de. **Manual de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PAULETTI, Maucir. O conflito entre a posse indígena e a posse civil. **Revista Jurídica IUS Vívens**, Campo Grande, n. 4, p. 129-162, 2001.

PEREIRA, Antonio Carlos. **Notas sobre a política de defesa**. Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

PEREIRA, Deborah Duprat de B. O estado pluriétnico. In SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). **Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PREZIA, Benedito. **Caminhando na luta e na esperança**. São Paulo: Loyola, 2003.

PROCÓPIO, Argemiro (org). **Os excluídos da arca de noé**. São Paulo: Hucitec, 2005a.

_____, Argemiro. **Amazônia, ecologia e degradação social**. São Paulo: Alfa-Omega, 1992.

_____, Argemiro. **Destino amazônico**. São Paulo: Hucitec, 2005b.

_____, Argemiro. **Diplomacia e desigualdade**. Curitiba: Juruá, 2011.

_____, Argemiro. **No olho da águia**. São Paulo: Alfa-Omega, 2003.

_____, Argemiro. **Subdesenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2009.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. até 1999. Goiânia: Editora Jurídica IEPC, 1999.

QUEIROZ, Favio Albergaria de. **Hidropolítica e segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada**. 2001. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Univerdade de Brasília, Brasília, 2011.

RAMOS, Adriana. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

RAMOS, Bárbara Oliveira. **Cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da agência norte-americana para o desenvolvimento internacional (USAID) no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNB, Brasília, 2006.

REDWOOD III, John. **Amazônia brasileira: a experiência do banco mundial**. Brasília: Banco Mundial, 2003.

RESEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 3. ed. rev. e atual. – São Paulo: Savaiva, 1993.

RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RIBEIRO, Renati Janini. **A marca do leviatã**. São Paulo: Ateliê, 1999.

RIBEIRO, Wagner Ribeiro. **A ordem internacional ambiental**. São Paulo: Contexto, 2001.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. Os direitos constitucionais dos índios nas faixas de fronteira. In: SANTILI, Juliana (Coord.). **Os direitos indígenas e a constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 51-64.

_____, Aurélio Veiga. Terras indígenas no Brasil: definição, reconhecimento e novas formas de aquisição. In: LIMA, Antonio Carlos Souza; BARROS-HOFFMANN,

Maria. **Além da tutela:** bases para um nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. O discurso dos direitos humanos como veículo da dominação exercida pelos países centrais. In: CAUBET, Christian Guy (Org.). **O Brasil e a dependência externa.** São Paulo: Acadêmica, 1989.

RODRIGUES, Luzia; SCHILLING, Paulo; Além das fronteiras, **Revista Teoria & Debate**, n. 6, abr/mai/jun de 1989. Disponível em <http://www.fpa.org.br/td/td06/td6_sociedade1.htm>. Acesso em 27.11.2004.

ROULAND, Norbert. **Direito das minorias e dos povos autóctones.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

SAHLINS, Marchall. **Cultura e razão prática.** Tradução Sérgio Tadeu de Niemayer Lamarão. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. **Ilhas de história.** Tradução Bárbara Sette. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2007.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos.** São Paulo: Petrópolis, 2005.

SANTILI, Juliana. **Os direitos indígenas e a constituição.** São Paulo: Fabris, 1993.

SANTILLI, Márcio. Terras indígenas e crise climática. In: VALLE, Raul Silva Telles do (org). **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico.** São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 9-19, 2010.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. **Apontamentos sobre o direito indigenista.** Curitiba: Juruá, 2005.

SANTOS, Airton Dias dos. et al. **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento dos espaços públicos socioambientais**. Peirópolis: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização, 2010.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHRÖDER, Peter. É possível mudar a funai? sobre os impactos de um projeto de cooperação internacional. **Revista Antropológicas**. a. 8, v. 15, p. 107-134, 2004.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SENADO FEDERAL, **A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969**. Brasília: 2002.

SEQUITEL, Maria Carmem Mattana. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **IUPARDES - Análise Conjuntural**. p. 12-15, nov./dez. 2002.

SILVA, Claudio Biettencourt Lemes da. **As organizações não-governamentais na Amazônia Legal e Soberania Nacional**. FACITEC – Monografia: Taguatinga, 2010. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/37388336/Monografia-Claudio-Bittencourt-As-ONGs-na-Amazonia-e-a-Soberania-Nacional-12072010>> em 31.07.2011.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 15. ed. rev. e atual. Por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____, José Afonso da. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. In:

SILVEIRA, Edson Damas da. **Direito socioambiental**: tratado de cooperação amazônica. Curitiba: Juruá, 2005.

_____, Edson Damas da. Manejo florestal yanomami. In: GALLI, Alessandra. **Direito socioambiental volume II - em homenagem ao Professor Vladimir Passos de Freitas**. Curitiba: Juruá, 2010b.

_____, Edson Damas da. **Meio ambiente, terras indígenas e defesa nacional**. Curitiba: Juruá, 2010a.

SILVESTRE, Rosa Maria. **A horizontalização da cooperação técnica internacional**: o caso das funções essenciais de saúde pública no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SMOUTS, M. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: _____. **As novas relações internacionais - práticas e teorias**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

SOARES FILHO, B, e et al. **Reduções de emissões de carbono do desmatamento no Brasil: o papel do programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2009.

SOUTO, Marcos Juruena Villela Souto. **O controle jurisdicional de atos demarcatórios de áreas indígenas**. RT, São Paulo: n. 706, p. 262-267.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos. **Um olhar sobre a presença das populações nativas na invenção do Brasil**. Disponível em <<http://www.bibvirt.futuro.usp.br/textos/humanas/educação/tematica/cap16.html>> em 27.05.2005.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1999.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam e suas consequências jurídicas. In: SANTILI, Juliana (Coord.). **Os direitos indígenas e a constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 9-14.

VALENTE, Renata Curcio. **A GTZ no brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E-Papers, UFRJ, Laced, 2010.

VERDUM, Ricardo. Financiamento a megaprojetos: novos desafios. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. **Contracorrente**. 2009. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br>> Acesso em: 15 abr. 2011.

VILLORO, LUIS. **Estado plural, pluralidad de culturas**. México: Paidós, UNAM, 2000.

WALD, Arnold. **Direito das coisas**. São Paulo: RT, 1993,

WALTZ, kenneth N. **Theory of internacional politics**. Nova Yorque: McGraw-Hill, 1979.

WEISS, Joseph S.; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Límites de la cooperación internacional ambiental: el caso del programa piloto para la protección de los bosques tropicales de Brasil. **ÍCONOS. Revista de Ciencia Sociales**, p. 135-148, 2010.

WILHELMI, Marco Aparício. Possibilidades e limites do constitucionalismo pluralista. In: VERDUN, Ricardo. **Povos indígenas. constituições e reformas políticas na américa latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Direito e justiça na América indígena**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. **Fundamentos de história do direito**. 2. ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. **Pluralismo jurídico**. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

_____. e LEITE, José Rubens Morato. (Org.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANEXO

Relatório de levantamento etnoambiental do complexo Macuxi-Wapichana. Relatório final volume 4. Gestão ambiental e sustentabilidade nas terras indígenas do Complexo Macuxi-Wapichana. FUNAI/PPTAL