

**Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável**

**Protagonismo Indígena no Licenciamento Ambiental:
os Tapeba e a duplicação da BR-222 no Ceará.**

Julia de Paiva Pereira Leão
Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, outubro/2009.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Protagonismo Indígena no Licenciamento Ambiental:
os Tapeba e a duplicação da BR-222 no Ceará.**

Julia de Paiva Pereira Leão

Orientadora: Doris Aleida Villamizar Sayago

Dissertação de Mestrado

Brasília - DF, outubro/2009

Leão, Júlia de Paiva Pereira
Protagonismo Indígena no Licenciamento Ambiental: os Tapeba e a duplicação da BR-222 no Ceará./ Júlia de Paiva Pereira Leão.
Brasília, 2009.
148 p.:il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Povos Indígenas. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Participação.
4. Tapeba.

I. Universidade de Brasília. CDS

II. Título

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Protagonismo Indígena no Licenciamento Ambiental:
os Tapeba e a duplicação da BR-222 no Ceará.**

Julia de Paiva Pereira Leão

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção profissionalizante.

Aprovada por

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora, (CDS-UnB).
(Orientadora)

Fernando Paiva Scardua, Doutor, (DEF-UFVJM).
(Examinador Interno)

Márcia Maria Gramkow, Doutora, (GTZ).
(Examinadora Externa)

Brasília-DF, 30 de outubro de 2009

AGRADECIMENTOS

À Doris, pela receptividade, pela paciência com a minha indisciplina e pela bronca oportuna, mesmo que distante.

Aos colegas da Coordenação de Meio Ambiente da Funai, em especial à Janete e Grazi, que nesses anos foram também companheiras e amigas. Ao Jaime, Barnes, Enzo e Robert, pelas dicas e discussões enriquecedoras. Ao Andrei, mais recente parceiro profissional, pela compreensão.

Aos Coordenadores de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente Izanoel, Iara e Paula, que permitiram a realização deste trabalho.

Aos servidores do Núcleo de Apoio da Funai no Ceará, especialmente Evanir, pela presteza, e Neném, pelos sucos providencialmente oferecidos no pino do calor cearense.

À Marcela, pela amizade, pelas contribuições e pelo companheirismo. Pela vibração do branco baiano às sextas. À Ana Laura, porque os percalços foram menos aflitivos quando compartilhados contigo.

À Roberta, pelo estímulo, pelos intervalos etílicos e por ser para mim um exemplo de inteligência e escrita bem feita.

À minha família, especialmente meus pais e minha avó, pelo incentivo e apoio.

Ao meu marido, pelo amor e paciência, por me trancar no quarto. A família dele e segunda minha, pela compreensão de sucessivas ausências.

À Funai, por me proporcionar tantas oportunidades, experiências e aprendizados.

Aos representantes da Copice, Amice e Apoinme, que gentilmente concederam entrevista.

Agradeço sobretudo aos Tapeba, pela luta incessante, especialmente ao Weibe, pela inspiração.

E a todos que mesmo não citados nominalmente contribuíram para a realização deste trabalho.

*Só quem vai lá é os Tapeba
Por que já sabem o que quer*

*Queremos é a terra que é nossa mãe
Nós queremos é a terra em nossas mãos*

(Toré cantado pelo Coral Kurumins Tapeba)

RESUMO

Este trabalho pretende analisar a correlação entre a forma e efeitos da intervenção do povo indígena Tapeba na condução do processo de licenciamento ambiental do projeto de duplicação da BR 222/CE no período de 2005 a 2009. São discutidos alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas e indigenistas, destacando sua contribuição para o campo de investigação em tela. A relevância desse trabalho está na possibilidade de debater a instrumentalização dos conceitos de participação e equidade como critérios orientadores para a atuação da Funai, visando a diminuição dos riscos ambientais e sociais provenientes de empreendimentos de infra-estrutura em terras indígenas. Entende-se que as ações voltadas para o fortalecimento da participação repercutem na efetiva representação dos interesses da população indígena na medida em que contribuem para a implementação de iniciativas que considerem suas especificidades étnicas. Passa, então, a ser um requisito primordial para a reflexão sobre o lugar do social e da cultura nas políticas ambientais - especificamente do licenciamento ambiental - e também sobre a concepção de políticas públicas voltadas ao respeito à alteridade. A realidade político-administrativa do Brasil, caracterizada por democracias não consolidadas e com uma histórica negligência em relação aos povos indígenas, confere uma participação limitada pelas estruturas políticas e econômicas em um contexto de assimetria e desigualdade. O estudo aponta que o dilema está no campo dos valores, indicando que os interesses econômicos ainda se sobrepõem aos ambientais, sociais e comunitários quanto à implantação de projetos de infra-estrutura.

Palavras-chave: Povos indígenas; Licenciamento ambiental; Participação; Tapeba.

ABSTRACT

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

Key words: Indigenous peoples; environmental licensing; participation; Tapeba.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1: Localização das aldeias da Terra Indígena Tapeba.....	15
Mapa 2: Terras indígenas e rodovias brasileiras.....	29
Mapa 3: Povos indígenas no Ceará.....	56
Mapa 4: BR-222.....	82
Mapa 5: Trechos do projeto de duplicação e aumento da capacidade da BR-222 CE	85
Mapa 6: Trecho 1 do projeto	90
Fotografia 1: Primeira reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222. TI Tapeba	135
Fotografia 2: “Seu Sebastião”, liderança da Aldeia Cacos na primeira reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222. TI Tapeba	135
Fotografia 3: Segunda reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222. Área Anacé.....	136
Fotografia 4: Terceira reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222. TI Tapeba	136
Fotografia 5: Carnaúbas às margens da BR-222/CE. TI Tapeba	137
Fotografia 6: Centro Cultural Tapeba às margens da BR-222/CE. TI Tapeba.....	137
Fotografia 7: Passeata – Caminhada do Dia do Índio Tapeba	138
Fotografia 8: Crianças tapeba atravessando a BR-020/CE.....	138
Fotografia 9: Lagoa dos Porcos, TI Tapeba	139
Fotografia 10: Olaria destruída pelos Tapeba às margens da BR-222/CE	139
Fotografia 11: Pedreira utilizada na construção da BR-222/CE	140
Fotografia 12: Festa da Carnaúba, TI Tapeba	140
Fotografia 13: Mulheres Tapeba. Aldeia Lagoa 1.....	141
Fotografia 14: Produção artesanal em argila	141
Fotografia 15: “Vó Raimunda”. TI Tapeba.....	142
Fotografia 16: Lagoa do terreiro sagrado do Pau Branco. TI Tapeba.....	142
Figura 1: Histórico do processo de licenciamento.....	84
Figura 2: Fluxograma dos trâmites para o licenciamento ambiental de rodovias.....	88
Figura 3: Diagrama dos atores envolvidos no licenciamento ambiental da BR –222.....	92
Figura 4: Etapas do processo de licenciamento e grupos indígenas.....	116

Imagem 1: TI Tapepa e rodovias.....	94
-------------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Distribuição dos recursos financeiros do PAC por região e tipo de infra-estrutura	48
Quadro 2: Empreendimentos do PAC no NE com componente indígena.....	51
Quadro 3: Terras Indígenas no Ceará, por ordem alfabética	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Matriz de Transporte Brasileira Atual e Futura.....	48
--	----

LISTA DE SIGLAS

ACITA – Associação das Comunidades dos Índios Tapeba de Caucaia
AER – Administração Executiva Regional
ADELCO – Associação para o Desenvolvimento Local Co-Produzido
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
AINTACE - Associação Indígena Tapeba de Cultura e Esporte
AJIT – Associação dos Jovens Indígenas Tapeba
AMICE – Articulação de Mulheres Indígenas no Ceará
AMIT – Associação Missão Tremembé
APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
APOINME – Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo
APROINT – Associação dos Professores Indígenas Tapeba
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CDPDH – Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza
CENTRAN – Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
CGDC – Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário
CGPIMA – Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente
CF – Constituição Federal
CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CNPI – Comissão Nacional de Política Indigenista
COEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPICE – Coordenação dos Povos Indígenas do Ceará
COTRA – Coordenação de Transporte
DAF – Diretoria de Assuntos Fundiários
DILIC – Diretoria de Licenciamento
DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transportes
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental
EID – Eixo de Integração e Desenvolvimento
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
GdR – Gestão de Risco
GNL – Gás Natural Liquefeito
GT – Grupo de Trabalho
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMAC – Instituto do Meio Ambiente de Caucaia
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA – Instituto Socioambiental
LA – Licenciamento Ambiental
LP – Licença Prévia
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPF – Ministério Público Federal
NAL – Núcleo de Apoio Local
OEMA – Órgão Estadual de Meio Ambiente
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização não governamental
OPRINCE – Organização dos Professores Indígenas do Ceará
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBA – Projeto Básico Ambiental
PDPI – Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas
PGE – Projeto de grande escala
PNGATI – Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas
PNLT – Política Nacional de Logística e Transportes
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PNV – Plano Nacional de Viação
PPA – Plano Plurianual
PPG7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia
SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SIGATI – Sistema de Gestão Ambiental de Terras Indígenas
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SPI – Serviço de Proteção ao Índio
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Terra Indígena
TR – Termo de Referência
UC – Unidade de Conservação
UHE – Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO.....	10
1. ESTADO, GESTÃO AMBIENTAL E POLÍTICA INDIGENISTA	21
1.1 - Desenvolvimento e sociedade de risco.....	22
1.2 - Empreendimentos e terras indígenas	26
1.2.1 - Gestão Ambiental	30
1.2.2 - Componente indígena do licenciamento ambiental	35
1.2.3 - Fragilidades e limitações do componente indígena	41
1.2.4 - Plano de Aceleração do Crescimento	47
1.2.5 - O PAC no Nordeste.....	49
1.3 - A questão indígena no Ceará: etnogênese.....	53
2. PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	59
2.1 - Marco conceitual.....	59
2.2 - Participação indígena e políticas públicas.....	63
2.3 - Movimento Indígena	70
3. DO PIN AO PAC: A DUPLICAÇÃO DA BR-222 NO CEARÁ	80
3.1 - Linha do tempo.....	80
3.2 - Atores sociais - breve caracterização e estratégias de atuação.....	91
3.2.1 - Os Tapeba	93
3.2.2 - Empreendedor: DNIT.....	104
3.2.3 - Licenciadores: Semace e Ibama.....	107
3.2.4 - Funai	109
3.2.4.1 - Recomendações para atuação da Funai no licenciamento ambiental.....	111
CONSIDERANDOS	122
Revisitando a Dissertação	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125

INTRODUÇÃO

É relativamente recente a conscientização acerca das conseqüências que a degradação causada pela ação humana provoca ao bem estar das populações, ainda que os impactos sobre o meio ambiente sejam anteriores à Revolução Industrial. Na busca do equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico, a questão ambiental é uma preocupação cada vez mais presente na agenda dos mais diversos setores da sociedade, pressionados por agentes reguladores, pela sociedade civil organizada e pelos dispositivos legais vigentes. O desafio posto é o de buscar um desenvolvimento norteado pela sustentabilidade.

As últimas décadas se caracterizam pelo acirramento das tensões em torno do acesso aos recursos naturais e sua relação com o desenvolvimento econômico, reforçando a lógica do conflito estrutural entre economia e meio ambiente, que se manifesta de maneira especial na instalação de empreendimentos de infra-estrutura.

Considerando que a concepção de desenvolvimento majoritariamente vigente está fundamentada na crença de que a humanidade avança ao aperfeiçoar os meios de controle sobre os processos naturais, para este estudo é necessário partir de uma abordagem que possibilite a relativização dos pressupostos culturais que pautam o Estado brasileiro na condução das ações que afetam povos indígenas (STIBICH, 2005).

É comum associar o ensejado progresso econômico à construção de grandes empreendimentos, tomando os gastos em infra-estrutura como variável crucial para o crescimento econômico, a partir de uma relação positiva com a produtividade e o capital público (DOMINGUES *et al*, 2007). Economistas como Ferreira (1994), defendem, inclusive, que o investimento em infra-estrutura é variável decisiva para o crescimento, tendo maior relevância que fatores como capital humano, inovação tecnológica, distorções tarifárias, distribuição de renda e estabilidade política. Isso porque os investimentos em infra-estrutura seriam responsáveis por atrair investimentos privados, repercutindo positivamente no crescimento econômico do país (DOMINGUES *et al*, 2007).

O licenciamento ambiental, como um dos instrumentos da política de meio ambiente que busca regular as atividades e empreendimentos que utilizam os recursos naturais e podem causar degradação ambiental, constitui-se em uma arena de disputa entre diferentes interesses, representados, de um lado, por empreendedores, empreiteiras e beneficiários diretos e indiretos

do empreendimento, e do outro por aqueles que são vulnerabilizados pelas iniciativas - recursos naturais, comunidades indígenas e demais grupos impactados. Nesta arena existe ainda um terceiro e importante grupo de atores: os órgãos licenciadores (Ibama e Órgãos Estaduais de Meio Ambiente); intervenientes como o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Fundação Palmares, Fundação Nacional do Índio e as instâncias fiscalizadoras (Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União).

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

As estradas se constituem no cerne da política territorial integracionista na medida em que moldam a construção, a ocupação, a organização e a dinâmica do espaço geográfico nacional. Em um contexto em que a política de transportes do país prioriza o modal rodoviário em detrimento do ferroviário e hidroviário, as rodovias são tomadas como corredores e elemento de importância central na consolidação de *eixos de integração e desenvolvimento*¹, representando as principais vias de acesso e mobilidade da população e de escoamento de produção.

A malha rodoviária brasileira compreende uma extensão de aproximadamente 91.477,8 km, dos quais 56.138,6 km estão pavimentados, 14.484,2 km não pavimentados e 20.855 km planejados (DNIT, 2009). Parte da malha está concedida à iniciativa privada e a maior parte é administrada pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transportes, órgão rodoviário federal.

Nas décadas de 1970 e 1980 houve um aumento do controle do Estado sobre o setor de transportes, momento em que portos e ferrovias foram estatizados, passando a ser geridos e operados por grandes conglomerados criados pela União. Nesse período as estatais dominaram subsetores de transportes marítimos, portuários, ferroviários, aeroportuários e rodoviários, seja por meio de estatização ou por meio de concessão de autorizações e permissões. Ainda na década de 1970 o modelo intervencionista e estatizante começou a ser

¹ Sobre eixos de integração e desenvolvimento (EIDs) cf. Pares, 2006; Vianna *et al*, 2006; Vitte, 2009.

questionado nos países industrializados, movimento que só se refletiu no Brasil no final dos anos 1980, induzindo um processo de desregulamentação e privatização. Neste momento as primeiras reformas liberalizantes foram sendo gradualmente implementadas sem contar com prévia definição de critérios ou indicadores, culminando no Programa de Desregulamentação instituído por meio do Decreto n. 99.179, de 1990 (CASTRO e LAMY, 1993).

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

Em 2006, preenchendo uma lacuna de mais de duas décadas no planejamento do setor de transportes, é lançado o Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT, fruto de parceria entre Ministério dos Transportes e o Ministério da Defesa. Esse Plano, multimodal e com horizonte até 2023, envolve toda a cadeia logística associada aos transportes (MT & MD, 2007) e tem como um de seus objetivos promover mudanças na matriz por meio da intensificação do uso de ferrovias e hidrovias para condução de cargas.

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

Sendo o meio ambiente um bem de uso comum, cabe ao Poder Público exercer o controle e regular sua utilização. Na prática, contudo, a administração pública tem grandes dificuldades tanto em gerir os bens ambientais, quanto em controlar sua utilização. Ainda que políticas setoriais tenham efeito sobre o atual modelo de crescimento econômico, “o poder do Estado nem sempre consegue simplificar a complexidade e impor uma perspectiva dominante nos problemas surgidos das contradições entre economia e meio ambiente” (MARTINEZ, 2007 p.268), levando em conta ainda que essas divergências se dão no interior do próprio aparato estatal.

Nessa direção, Baines (2001, p.11) ressalta a necessidade de se considerar as terras indígenas “dentro do contexto histórico macro de processos políticos neoliberais”, examinando fatores como a abertura da economia nacional, o desmantelamento do estado e a “contenção de recursos para questões sociais”, entre elas a política indigenista estatal.

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

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

Visando compreender as relações sócio-culturais dos agentes e suas estratégias de atuação, recortam-se as interações dos seguintes atores: o DNIT, empreendedor do projeto; a Funai, órgão responsável pela execução da política indigenista; os órgãos licenciadores Semace e Ibama; o Ministério Público Federal, que no uso de suas atribuições intercedeu em favor dos índios; e o povo indígena Tapeba, diretamente impactado pelo empreendimento.

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

Cabe esclarecer que, inicialmente, constituía objetivo central deste trabalho analisar se e em que medida os procedimentos adotados pelo órgão indigenista no acompanhamento do processo de licenciamento ambiental teriam contribuído para a informação e participação qualificada dos Tapeba e para a efetiva mitigação dos impactos socioambientais causados pela obra.

Tal objetivo fora delineado em fevereiro de 2008, quando o cronograma de atividades previa para o mês seguinte a elaboração dos estudos do componente indígena, um prazo de cinco meses para a elaboração do Plano Básico Ambiental - PBA indígena e o início da implementação dos programas no mesmo ano. Entretanto, a inoperância e desconsideração do empreendedor no trato das questões indígenas no licenciamento desencadearam uma sucessão de atrasos. Assim, o estudo de impacto na Terra Indígena Tapeba só teve início em dezembro de 2008, sendo a primeira parte entregue apenas em junho de 2009.

Por um lado, a ausência dos dados que deveriam ser levantados para a realização dos estudos e detalhamento dos programas restringiu as possibilidades de análise do processo para fins deste estudo, uma vez que alguns dos aspectos a serem considerados com relação à

efetividade dos procedimentos da Funai seriam a pertinência do Termo de Referência, a aplicabilidade das informações levantadas e também a eficácia das medidas mitigadoras e compensatórias propostas para os Tapeba. Por outro lado, trouxe importantes elementos que contribuem na reflexão sobre como empreendedores conduzem ações que afetam povos indígenas.

A construção deste trabalho se apoiou em alguns procedimentos metodológicos básicos tais como revisão bibliográfica, levantamento e análise documental, e pesquisa de campo.

O referencial teórico e analítico perpassa todo o trabalho e está relacionado principalmente aos seguintes campos: políticas públicas, sustentabilidade, gestão ambiental e participação. Quanto às políticas públicas, foram consultadas bibliografias com enfoques tanto desenvolvimentistas, quanto indigenistas, contemplando ainda o histórico de contato dos povos indígenas no Ceará, em especial dos Tapeba. Foi utilizado como fonte o acervo da Biblioteca Curt Nimuendajú (Funai), Biblioteca Central da Universidade de Brasília, Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Ceará, Centro de Documentação da Associação Missão Tremembé - AMIT, além de sites de universidades e instituições governamentais. Foi realizado também levantamento sobre os antecedentes e o histórico de concepção e implantação dos projetos viários no Brasil, a partir do Plano Nacional Viário - PNV, enfocando diferentes perspectivas em relação às idéias e conceitos expressos nos documentos.

Foi fonte fundamental de dados para a pesquisa o levantamento e análise documental, que envolveu processos que tramitam na Funai e peças processuais do DNIT, Semace, MPF-CE, Ibama, além dos Relatórios de Balanço divulgados pelo Comitê Gestor do PAC. Partindo do pressuposto que por vezes os documentos mais despretensiosos trazem consigo algum grau de interpretação, compreensão e indicação, os ofícios remetidos principalmente pelo DNIT, Funai e Ibama foram tomados como dados de pesquisa. Foram consideradas ainda reportagens jornalísticas sobre a obra de duplicação da BR-222.

Para melhor perceber as formas pelas quais a realidade é construída, interpretada e narrada nas diferentes perspectivas dos atores envolvidos, foram realizados nove deslocamentos ao Ceará² - em fevereiro, abril, outubro e novembro de 2008, em junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2009, tendo sido visitadas algumas das principais localidades e aldeias - Lagoa I, Lagoa II, Trilho, Capuan Sobradinho, Pontes e Vila dos Cacos/Coité. A

² Nenhum dos deslocamentos foi exclusivo para a pesquisa. As viagens foram autorizadas pela direção da Funai por meio de Instrução Técnica Executiva tendo em vista o acompanhamento dos processos em trâmite na CGPIMA.

Foram considerados também as observações e os dados obtidos em reuniões realizadas em Brasília, quando foram registradas as falas de representantes da Coordenação Geral de Meio Ambiente do DNIT, consultores contratados para elaboração dos estudos, além de funcionários da Funai e da Casa Civil.

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

É necessário ressaltar que a participação como servidora pública em reuniões de trabalho com os diversos atores envolvidos - principalmente com o DNIT - tiveram papel essencial na análise da situação. Igualmente importante para a pesquisa é o cotidiano, a vivência da rotina diária no órgão indigenista e das articulações no âmbito de processos de licenciamento ambiental dos mais diversos empreendimentos. As incursões à terra indígena trouxeram elementos que não são passíveis de obtenção de outra forma. Entretanto, o trabalho de campo mais expressivo é de fato o trabalho realizado há cinco anos na Funai, no acompanhamento de processos de licenciamento ambiental passíveis de impactar terras e povos indígenas.

Cabe sublinhar que o trabalho de campo de dupla finalidade, profissional e acadêmica, é um fator transformador de elementos metodológicos, uma vez que a coleta dos dados é influenciada pela atuação enquanto servidora da Funai. Deparamo-nos então não só com métodos de investigação da observação participante, mas, propriamente, de uma participação interventora, quando são necessários outros exercícios de aproximação, suspensão e distanciamento que auxiliem na análise dos dados.

Ramos retrata o contexto vivenciado nessa inserção sobreposta, assim como a necessidade de ajustes e adaptações nos procedimentos metodológicos:

O envolvimento na esfera pública dos direitos humanos influencia, necessariamente, as escolhas de tópicos de pesquisa que, por sua vez, requerem instrumentos metodológicos e orientações teóricas raramente contidos na caixa de ferramentas tradicionais da disciplina (RAMOS, 2004, p. 13).

A definição do estudo de caso a ser tomado como ponto de partida para discussão sobre licenciamento ambiental e terras indígenas se deu em função da intervenção indígena ter proporcionado a recondução do processo, constituindo-se assim como objeto de análise

privilegiado. Os Tapeba conseguiram a federalização do licenciamento, inseriram outro grupo indígena no processo, mudaram o cronograma da obra e ainda alteraram seu projeto, excluindo um dos trechos previstos para duplicação.

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

Como pressuposto metodológico, considera-se a avaliação no campo das políticas públicas como um processo complexo, inserido numa realidade social dinâmica, não linear, permeada por relações de poder, dentro de contextos local, regional e nacional. Para tratar dessa complexidade, este estudo pretende se constituir não apenas em recomendações, mas apresentar, antes, um processo de reflexão crítica (MINAYO, 1998).

A construção do objeto de pesquisa: uma dupla inserção

A proposta de analisar criticamente a questão indígena no licenciamento ambiental deriva da atuação, desde 2004, como técnica da Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente – CGPIMA da Fundação Nacional do Índio (Funai). Nesse sentido, tem-se uma dupla inserção no contexto analisado, sendo o objeto acadêmico consequência do objeto profissional.

Carvalho (2008) faz referência ao conceito habermasiano ao destacar que “nessa dicotomia trabalho/pesquisa, o antropólogo tem a responsabilidade de buscar a construção de uma comunicação entre Estado e povos indígenas, que não se pretenda distorcida” (CARVALHO, 2008, p. 92) e que seja ao mesmo tempo “pautada pela responsabilidade moral daqueles que estão efetivamente no campo dos poderes públicos dominantes” (SOUZA LIMA, 2002, p.18).

A preponderância da inserção como servidora propiciou, no entanto, um acesso privilegiado se comparado a um pesquisador sem vínculos com os agentes envolvidos. A condição facultou tanto a obtenção de dados de peças processuais, quanto o próprio

deslocamento à terra indígena, que no caso de pesquisa acadêmica exige procedimentos morosos e fatigantes.

Como funcionária da Funai, também foi possível o estabelecimento de relação não apenas com informantes, mas de interação com interlocutores. A realização de entrevistas com esses interlocutores não desconsiderou, contudo, o poder intrínseco ao encontro etnográfico na relação pesquisador-informante, que acaba por influenciar os dados obtidos por meio de entrevistas (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006).

Esse problema é agravado ao somar à condição de pesquisadora a condição de servidora da Funai, sendo que neste trabalho a segunda prevaleceu sobre a primeira. A predominância acontece em virtude da anterioridade de inserção como servidora e de sua continuidade na maioria das situações de pesquisa, pois salvo na realização de entrevistas, não houve produção de dados primários e trabalho de campo direcionados unicamente para a dissertação.

Por essas considerações, buscou-se distinguir - sopesando as fronteiras híbridas - as atividades realizadas enquanto pesquisadora daquelas realizadas como servidora pública, usando estrategicamente a primeira para beneficiar a segunda nas situações empíricas e para tratar de problemas práticos. Observa-se assim, paralelamente, “a ação política, a elaboração e a implementação de políticas estatais por parte dos agentes da administração e a produção de conhecimento sobre as populações que estes administram” (L'ESTOILE *et al*, 2002, p.16).

Este trabalho é, portanto, fruto de uma reflexão interna, de quem está diretamente envolvido com a operacionalização técnica e administrativa do componente indígena dos processos de licenciamento ambiental. Por esse motivo, é também um desafio crítico. Nesse sentido, o contexto da pesquisa foi envolto por um lugar de fala bastante específico, no qual se imprime o peso da relação do Estado brasileiro com os povos indígenas.

Um dos dilemas impostos a essa dupla inserção se refere aos papéis contraditórios e muitas vezes incompatíveis que caberiam a um funcionário do órgão indigenista. Por um lado, os empreendedores públicos acionam o que deveria ser o papel mediador da Funai para a fim de uma negociação que viabilize a instalação de determinado empreendimento, dado o interesse do Estado - embutindo aí empreendedor e Funai - na sua implementação. Por outro, temos a responsabilidade constitucional da Funai em zelar pelos direitos indígenas, na maior parte das vezes gravemente feridos pela instalação dessas obras. É nesse contexto que se desencadeiam frustrações decorrentes das limitações de atuação como agente técnico, dadas as forças que historicamente prevalecem sobre os povos indígenas.

Ao tratar da antropologia do desenvolvimento e povos indígenas, Baines (2004) reconhece as questões éticas enfrentadas por antropólogos que lidam com a implantação de grandes projetos em áreas indígenas, dadas as relações socialmente desiguais que se estabelecem em um contexto interétnico bastante politizado, onde grandes empresas detêm forte poder de influência sobre o governo.

Por mais bem intencionados que sejamos, como antropólogos comprometidos com os povos indígenas com quem trabalhamos, ao lidar com projetos de desenvolvimento que articulam interesses transnacionais e enormes quantidades de dinheiro, estamos freqüentemente inseridos em processos de extrema complexidade sobre os quais não temos nenhum controle quanto ao andamento e o desfecho (BAINES, 2004, p. 5).

Ao conjugar envolvimento profissional e pesquisa acadêmica, faz-se necessário explicitar alguns limites deste trabalho, uma vez que o estabelecimento de dado recorte implica em abordagens periféricas de questões de relevância para a reflexão sobre a participação indígena no licenciamento ambiental. Como agente da administração pública, a intervenção foi pautada e condicionada pelas limitações de inovação próprias da estrutura, do aparato burocrático-jurídico e da dinâmica estatal. O envolvimento profissional impõe também um limite crítico na problematização das questões abordadas.

O trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira é apresentada uma contextualização do cenário onde se desenrola a discussão no âmbito das políticas ambientais, indigenistas e desenvolvimentistas, abordando os principais aspectos relacionados a empreendimentos e terras indígenas. Segue-se um breve panorama dos processos de etnogênese vivenciados pelos índios no Nordeste, em especial os do Ceará.

O segundo capítulo traz uma abordagem tópica dos aspectos conceituais sobre participação. São considerados como referencial teórico, autores como Sayago (2000, 2006, 2007) e Schröder (1999), sendo que o último versa sobre a participação especificamente relacionada a povos indígenas. Trata ainda de aspectos legais da participação a partir dos estudos de Villares (2009) e, ao final, são apresentadas falas de representantes indígenas no tocante à sua própria participação.

O terceiro capítulo apresenta uma abordagem não extensiva dos agentes sociais recortados na pesquisa, quais sejam - os Tapeba, impactados pelo empreendimento, a Funai, como partícipe no âmbito do componente indígena, o DNIT, empreendedor da obra objeto desse estudo e o Semace e Ibama, como órgãos licenciadores. Ainda neste capítulo são

levantadas questões sobre o protagonismo indígena em um cenário composto por forças unificantes e opressivas e, por fim, são apresentadas algumas recomendações para atuação da Funai nos processos de licenciamento ambiental, visando contribuir para discussões já em curso no âmbito da Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente do órgão indigenista.

Arrematamos o trabalho recuperando as principais questões problematizadas e indicando que, apesar dos avanços em direção ao protagonismo, ainda são significativos os fatores que influenciam os laços de dependência dos povos indígenas.

1. ESTADO, GESTÃO AMBIENTAL E POLÍTICA INDIGENISTA

É necessário em primeiro lugar considerar a relação entre a evolução do Estado brasileiro e a evolução da gestão pública. O fator gerencial é um aspecto básico a ser considerado, mas não é suficiente para elucidar todas as dificuldades. Há um estado patrimonial que foi herdado de Portugal, mesclado com as elites agrárias e que se encarnou na política e na burocracia sob uma forma estamental que vem exercendo papel ativo no desenvolvimento do País. O estado patrimonial não é residual no Brasil.

O estado de direito, modelo sobre o qual se erigiram nossas instituições republicanas, federativas e democráticas é uma obra incompleta: pelos hiatos de estado (o poder subtraído pelo crime e pelos interesses escusos); pelo formalismo (as leis que não pegam, ou não se aplicam a todos) na tradição legisferante; pela falência da justiça (que não promove o *enforcement*), pelo artificialismo legislativo (proporção da representatividade, processo legislativo, partidos, eleições). Em que pese os avanços, o Estado de direito no Brasil ainda não se consolidou de forma satisfatória.

Também não obstante a trajetória universalizante das políticas sociais no Brasil, o Estado social ainda é fraco, desigual e excludente. O Estado social é uma obra inacabada, se comparado com outros contextos com níveis de bem estar aceitáveis.

No que se refere ao modelo de gestão pública, não se chegou a apresentar um modelo de burocracia pública como nas democracias consolidadas, senão um padrão híbrido de burocracia patrimonial. Há uma trajetória de construção burocrática e outra de construção democrática, mas ambas parecem reciprocamente disfuncionais.

São características do modelo de gestão brasileiro, mas o que não se pode é pensar estas trajetórias, tanto do estado quanto do modelo de gestão, de forma linear. Primeiro, porque os modelos de estado consolidados na experiência das democracias maduras são janelas abertas no nosso processo de construção nacional. O raciocínio linear leva ao evolucionismo, como se fosse necessário trilhar uma etapa após a outra, determinismo tomando o padrão evolutivo como certo e ignorando outras possibilidades evolutivas, mimetismo, ou seja, a transplantação acrítica de soluções e reducionismo, a partir de uma ótica de eficiência econômica.

Em segundo lugar, além de nem sempre contar com um sistema de coordenação interna eficaz, a Funai é parte de um sistema interinstitucional que dificilmente poderia ser tomado como harmônico e integrado.

1.1 - Desenvolvimento e sociedade de risco

A mentalidade mercantilista do século XIX é intimamente relacionada ao forte desenvolvimento da tecnologia, aos movimentos repressivos das liberdades individuais e a conseqüente alienação do homem. Segundo Polanyi (2000, p. 86) “a ação do estado nesse período impingiu o sistema mercantil às cidades ferrenhamente protecionistas”. Assim, as regulamentações e os mercados cresceram juntos, pois que até essa época, os mercados se constituíam em assessorios submersos em uma estrutura institucional controlada como nunca pela autoridade social.

O estágio seguinte da história do mercado e da humanidade, como se sabe, foi a instauração dos grandes mercados nacionais. Já então se compreendia que a competição levaria, em última análise, ao monopólio. A saída encontrada foi a regulamentação da vida econômica, antes em escala municipal. Polanyi em a “A Grande Transformação” define uma economia de mercado como “um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável” (2000, p.89). Ainda segundo esse autor, uma sociedade só pode ser assim organizada a partir de uma expectativa de comportamento coletivo que busca extrair o máximo de ganho monetário possível. Pressupõe a disponibilidade de bens e a existência do dinheiro. A produção é controlada pelo preço, que gera rendimentos e define ao final, a forma da distribuição dos bens produzidos entre os membros da sociedade.

Os mercados se difundem sobre todo o globo, a quantidade de bens disponibilizados assume proporções extraordinárias, políticas se integram em influentes instituições. São organizados os mercados mundiais de mercadorias, de capitais e os de moedas. A mecanização submete o competidor mais fraco ao domínio das grandes indústrias. A racionalidade tecnológica causa a denominada "mecânica do conformismo", que nega qualquer tipo de manifestação individual revolucionária dentro de uma sociedade totalmente planejada. Para Marcuse (1973), o sentido da expressão "sociedade totalitária" é utilizado em razão do sistema totalitário de dominação e da manipulação do poder inerente à tecnologia.

A sociedade industrial legitima o acúmulo de tecnologias impactantes com a promessa de construir um mundo mais igualitário e a utopia do ócio, lazer e entretenimento. A ciência e a tecnologia seriam capazes de trazer a abundância, diminuir a fome, as calamidades naturais, as doenças etc. Legitimada, pode exigir dos indivíduos a aceitação de suas instituições e pode definir o sistema específico de produção e distribuição, pois tem como objetivo legítimo o

aumento da produtividade para a satisfação das necessidades do homem. Não há lugar para a autonomia humana, para independência de pensamento, nem para o direito de oposição.

Prescreve-se uma nova ideologia, de imposição de uma racionalidade tecnológica em relação à racionalidade individual, submetendo o homem a uma completa alienação. A liberdade do indivíduo, na sociedade tecnológica, torna-se, sobretudo, uma liberdade de ausência de valores e degradação social. Problemas como a interdependência entre as nações e a deterioração ambiental se expandem, agravam a desigualdade sócio-econômica e passam a ser problemas mundiais, que avançam todas as fronteiras e são “transformados em problemas científicos, transcendem os limites circunscritos pela ‘organização disciplinar do conhecimento’” (SAYAGO & BURSZTYN, 2006, p.104).

O fenômeno mundial que caracteriza a sociedade atual, denominada por Beck sociedade do risco, é fruto do processo de industrialização, do alto desenvolvimento tecnológico e científico e conseqüente exposição das pessoas e do meio ambiente a riscos de diversas naturezas. Com o fenômeno da globalização todos se inserem numa sociedade que deve enfrentar uma variedade de riscos globais com importantes dimensões individuais.

Em uma sociedade de risco são exigidos posicionamentos e freqüentes tomadas de decisões. As escolhas se dão agora não mais pelo desejo e pela afetividade, mas por novos e complexos processos cognitivos motivados pela perspectiva do risco, com os quais lidamos todos os dias.

Para Beck (2008), o processo de industrialização é indissociável do processo de produção de riscos, uma vez que uma das principais conseqüências do desenvolvimento científico industrial é a exposição dos indivíduos a riscos e a inúmeras modalidades de contaminação nunca observadas anteriormente, constituindo-se em ameaças para as pessoas e para o meio ambiente (NAVARRO & CARDOSO, 2005).

Os riscos foram gerados sem a precaução de que fossem produzidos também novos conhecimentos de controle destes riscos. Na modernidade clássica, acreditava-se que o próprio desenvolvimento tecnológico poderia restringir e controlar esses riscos. Na atual fase de desenvolvimento da sociedade moderna os riscos sociais, políticos e econômicos tendem cada vez mais a escapar às instituições de controle e proteção da sociedade industrial. A diferença estaria então na diminuição das possibilidades de monitoramento e controle eficazes dos riscos produzidos pela própria tecnologia, aumentando a incerteza.

As inseguranças e o reconhecimento da imprevisibilidade e das ameaças da sociedade industrial conformam as características da “sociedade reflexiva” como definida por Beck (2008): o indivíduo torna-se um ser reflexivo, que critica a si mesmo, percebe o elo entre fatos passados e suas conseqüências, analisa a realidade atual e a probabilidade de riscos futuros. Os fenômenos da denominada segunda modernidade, ou a “modernidade reflexiva”, geram impactos da perspectiva do risco e novos contextos reflexivos que redundam em padrões cognitivos norteadores na tomada de decisões, tanto na gestão pública quanto na rotina dos indivíduos.

No início do século XXI, ao tomar em cena o risco mundial, a sociedade moderna enseja a produção e construção social da realidade. O risco é a causa, mas torna-se também o meio de reconfiguração da sociedade e da vida cotidiana. A sociedade passa então a ter a possibilidade de reconstruir novas bases nas relações humanas e na relação com a natureza. Assim, ao mesmo tempo, a sociedade mundial do risco gera um “impulso cosmopolita”.

Para Beck (2008)³ esse olhar cosmopolita

faz parte do inesperado, do qual deriva uma sociedade mundial do risco ainda indeterminada. De ora em diante, nada do que acontece é somente um evento local. Todos os perigos essenciais se tornaram perigos mundiais, a situação de cada nação, de cada etnia, de cada religião, de cada classe, de cada indivíduo em particular é também o resultado e a origem da situação da humanidade. O ponto decisivo é que, de agora em diante, a principal tarefa é a preocupação pelo todo. Não se trata de uma opção, mas da própria condição. Ninguém jamais o previu, desejou ou escolheu, mas brotou das decisões, da soma de suas conseqüências, e se tornou *conditio humana*. Ninguém pode subtrair-se a ela. Perfila-se, assim, uma mudança da sociedade, da política e da história, que até agora permaneceu incompreendida e que já há algum tempo indico com o conceito de “sociedade mundial do risco”. O que agora conhecemos é apenas o início.

Mas as experiências e conflitos do risco mundial podem modificar os fundamentos da convivência e do agir em todos os âmbitos, em nível global. A reflexividade da incerteza e o impulso cosmopolita se constituem em possibilidades de recondução a uma grande mudança no século XXI. Do risco mundial abrem-se questões como novas formas de interiorização do risco, de transformação das instituições existentes e de modelos organizacionais possíveis. “Nasce um novo modo de entender a natureza e sua relação com a sociedade, mas também de

³ Capítulo do ensaio “*Conditio Humana*” disponível em <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/ulrich-beck-uma-sociedade-mundial-do-risco>.

entender a nós e aos outros, a racionalidade social, a liberdade, a democracia e a legitimação - e até mesmo o indivíduo” (BECK, 2008).

Temores induzem à conformação de pessoas e grupos *em risco*, excluídos e estigmatizados, cujos direitos fundamentais estão ameaçados. Perspectivas otimistas levam à formação de novos limites de percepção e, paralelamente, também de realização de esforços que ultrapassam os limites para resolver problemas submetidos, pela primeira vez, a uma influência pública. Otimismo e apreensão se condicionam reciprocamente.

A partir do que foi sinteticamente exposto sobre a história da industrialização, fica evidenciado que o modelo de desenvolvimento econômico-tecnológico baseado no uso intensivo da matéria-prima e da energia sem paradigmas sócio-ambientais, aumentou a intensidade da utilização dos recursos naturais. Consequentemente houve um aumento na disposição inadequada de rejeitos no meio ambiente, resultando no acúmulo de poluentes acima da capacidade de absorção da natureza.

O aumento contínuo da produção está associado não só ao crescimento demográfico e do consumo, mas também à compreensão comum das relações sociedade/natureza desenvolvidas até o século XIX, que considerava o homem e a natureza como pólos excludentes, vinculados ao sistema de produção capitalista.

É exatamente a partir dos riscos gerados pela implantação deste modelo de desenvolvimento capitalista que se evidencia a importância do Estado assumir sua responsabilidade social e ensejar à consecução de um outro modelo de desenvolvimento, comprometido com a conservação das oportunidades para que as futuras seguintes disponham de condições dignas de vida. Ao Estado impõe-se, portanto, a formulação e implementação de políticas públicas que compatibilizem os aspectos econômico e social e a preservação da qualidade do meio ambiente propício à vida sadia, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente.

A necessidade da regulação e da regulamentação ambiental é abordada por Bursztyn (1994), ao ressaltar a importância das ações do Estado como interventor nas questões ambientais, já que a necessidade de organização é decorrência natural do aumento e complexidade das demandas. O autor cita algumas dificuldades enfrentadas na atividade regulamentadora, entre elas a “inexistência de recursos humanos, legais, institucionais, e de instrumentos econômicos” (BURSZTYN, 1994, p.86), além da ausência de amplo reconhecimento acerca da relevância das questões ambientais e da descontinuidade das ações.

Não obstante essas e outras dificuldades, a regulação dos recursos naturais é atribuição do Estado, não devendo estar submetida unicamente às forças do mercado,

dado que o meio ambiente é um patrimônio coletivo, a consideração dos seus custos tende a ser negligenciada naquela busca de satisfações individuais maximizadas, que não incorporam a variável ambiental como custo de produção (BURSZTYN, Maria, 1994, p.14),

ocorrendo o mesmo no que diz respeito às variáveis sócio-culturais. A autora evidencia ainda que, se regido por princípios exclusivamente de mercado, os custos dos danos ambientais e seus efeitos externos negativos tendem a ser repassados à sociedade.

Destarte, cabe ao Estado quebrar o círculo vicioso da exclusão por intermédio de ações que promovam a superação das condições de vulnerabilidade social, com uma combinação entre as políticas e programas de caráter compensatório e políticas estruturais. Para garantir que a emancipação das populações seja sustentável, deve-se promover a convergência e a integração de políticas e programas complementares a serem oferecidos pelos três níveis de governo. Lembrando o filósofo alemão Marcuse (1973, p. 232), que sentenciou: “com o crescimento da conquista tecnológica da natureza, cresce a conquista do homem pelo homem”, a convergência e a integração dessas políticas públicas devem ser calibradas antes de tudo pelo princípio da equidade.

Possivelmente não será por outro motivo mas “por influência de uma conjuntura global, e com a participação direta dos atores internacionais e da sociedade civil brasileira, questões indígenas passaram a ser tratadas de maneira articulada às questões ambientais” (GRAMKOW *et al*, 2007, p.140), reorientando a atuação da administração pública. É nesse contexto que serão analisadas as relações entre os empreendimentos de infra-estrutura e as terras indígenas, de uma forma geral, e do papel do licenciamento ambiental, em particular.

1.2 - Empreendimentos e terras indígenas

Com o avanço da colonização o índio será varrido da Capitania, não apenas por indocilidade ou inaptidão para o trabalho, mas por conveniência de ordem econômica. Será o tempo em que os grandes investidores farão rolar a motoniveladora do esbulho, numa operação em que o nativo deserta ou morre, contanto que a terra seja ocupada pelos senhores de grandes rebanhos (ARAGÃO, 1985, p. 62).

O Brasil conta atualmente com 656 terras indígenas em diferentes estágios de regularização administrativa (em estudo, delimitada, declarada, homologada ou regularizada),

que juntas representam aproximadamente 13% do território nacional. Essas áreas são habitadas por mais de 225 etnias com uma diversidade média de 180 línguas indígenas. Não existem estimativas fidedignas acerca dos dados populacionais, mas se baseando em diferentes metodologias o IBGE apontou uma população de 735.000 indígenas em 2000 e a Funai indicou 539.000 índios vivendo em comunidades e aldeias no ano de 2007⁴.

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

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

Tramitam atualmente na Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente da Funai 509 processos de atividades potencialmente degradantes das mais diversas tipologias que impactam terras indígenas⁵. Esse volume de processos permite uma visualizar a dimensão do problema, já que Ribeiro (1991) enfatiza que investimentos em projetos de desenvolvimento trazem uma evidente desagregação e potenciais desastres para as populações locais.

Entre os processos em trâmite na CGPIMA, destacam-se alguns projetos de pavimentação e duplicação de rodovias que impactam terras indígenas: Pavimentação BR-010 Tocantins Funil (TO), Kraolândia (TO) e Xerente (TO); BR-101 Nordeste, TIs Kariri-Xocó (AL), Karapotó (AL) e Wassu-Cocal (AL); BR-101 Sul Mbiguaçu (SC), Pirai (SC), Tarumã (SC), Morro Alto (SC), Pindoty (SC), Morro dos Cavalos (SC) e Massiambu (SC); BR-290/RS TI Irapua, “Acampamento” Divisa e TI Arroio do Conde; BR-156 Oiapoque, Jumina (AP), Galibi (AP) e Uaçã (AP); BR-158, que intercepta a TI Maraiwatsede, habitada pelos xavante; BR-174 que corta a TI Waimiri Atroari; BR-226, TIs Bacurizinho (MA), Cana Brava/Guajajara (MA) e Krikati

⁴ Esse número foi o somatório dos dados enviados pelas administrações executivas regionais. Memorando nº 26/GAB/CGDTI/08. Assunto: População indígena por estado da federação.

⁵ Fonte: Banco de Dados acces – CGPIMA-TNC, 2009.

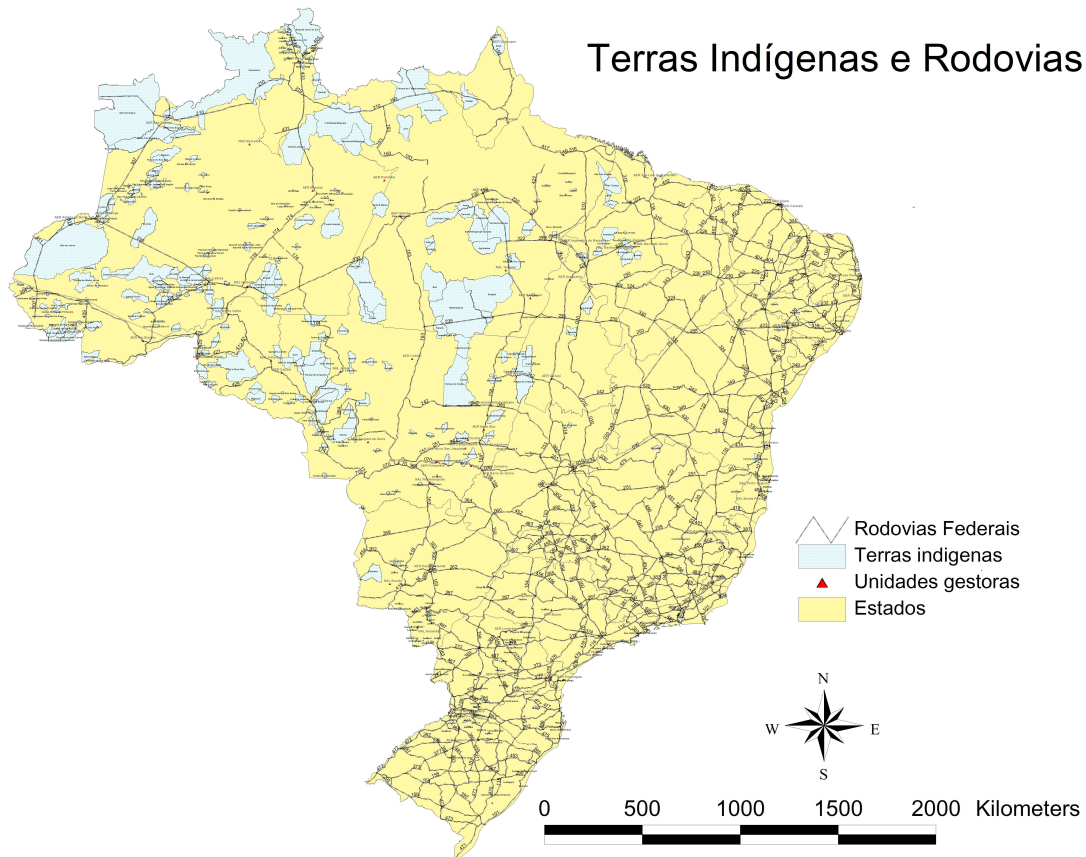
(MA); TIs Apinayé (TO); BR-280 TI Morro Alto (SC), Pirai (SC), Pindoty (SC) e Tarumã (SC); BR-317 AM-AC TIs Apurinã Km 124 e Boca do Acre; BR-319 (Porto Velho-Manaus) - uma das obras embargadas em função das irregularidades ambientais – faz referência às TIs Lago do Barrigudo, Cunhã-Sapucaia, Lago Capana, Ariramba e Apurinã do Igarapé Taumirim; BR-364, que no Acre que impacta as TIs Katukina e Kaxinawá; BR-386 (RS) na área de influência de comunidades de Estrela (RS), Lajeado (RS) e Mosso do Osso (RS); BR-421 TIs Uru-Eu-Wau-Wau (RO), Karipuna (RO), Igarapé Lage (RO) e Igarapé Ribeirão (RO). A BR-429, além de afetar as TIs Uru-Eu-Wau-Wau e Puruborá, ambas em Rondônia, ainda tem em sua área de influência a presença de índios isolados.

As obras de pavimentação da Transamazônica BR-230/PA (subtrecho divisa TO/PA – Marabá – Novo Repartimento – Medicilândia – Rurópolis), BR-422/ PA (subtrecho Novo Repartimento – Tucuruí) e BR-163/PA (subtrecho Santarém – Rurópolis) fazem referência a 28 terras indígenas, todas no estado do Pará. São elas: Apyterewa, Arara, Arara da Volta Grande do Xingu, Araweté Igarapé Ipixuna, Borari Alter do Chão, Bragança, Cachoeira Seca, Juruna do Km 17, Kararaô, Km 43, Koatinemo, Kuruáya, Mãe Maria, Marituba, Muratuba do Pará, Nova Jacundá, Paquiçamba, Parakanã, Pimental, Praia do Índio, Praia do Mangue, São Luiz do Tapajós, Sororó, Sororó – Gleba Tuapekuakau, Taquara, Trincheira Bacajá, Trocará e Xipayá.

O projeto de duplicação da BR-116 no Rio Grande do Sul intercepta três terras Mbyá-Guarani em identificação – Petim, Passo Grande e Arroio do Conde, e existem mais seis terras no trecho a ser duplicado que ainda não contam com GTs de identificação e delimitação: Passo da Estância, Coxilha da Cruz, Mariana Pimentel, Água Grande, Mato Castelhana e Kapi'í Ovy. Além dessas, há uma série de áreas ocupadas anteriormente pelos Mbyá no trecho a ser duplicado que terão sua área suprimida ou diretamente afetada e que poderiam ser ocupadas futuramente, constituindo-se como aldeias em potencial. Entre elas, os “acampamentos” de Raia Pirez, Velhaco, Retiro Velho e Passo Ricardo. Na área de influência existem ainda as TIs Pacheca e Águas Brancas. Se duplicada, a rodovia irá destruir não só os locais de moradia e atividades produtivas do Mbyá, mas também casas de reza e cemitérios, atingindo portanto a esfera sócio-cultural, econômica e cosmológica dos guarani.

Algumas das estradas aqui citadas podem ser visualizadas no mapa abaixo, notadamente as que se relacionam com terras indígenas da Amazônia Legal, uma vez que a maior parte das TIs no sul, sudeste e nordeste são diminutas:

Terras Indígenas e Rodovias



Mapa 2 - Terras indígenas e rodovias brasileiras
Fonte: CMAM-FUNAI, 2008.

Com o objetivo de adequar a malha rodoviária federal pavimentada – visualizada acima – às normas ambientais, em 2004 foi instituído o “Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais” (Portaria Interministerial MT e MMA nº. 273, de 03/11/04). No entanto, até hoje nenhuma rodovia conta com o efetivo equacionamento dos problemas ambientais e sócio-econômicos gerados a partir de sua instalação⁶.

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

⁶ Baseada nesse dispositivo e nas informações e conflitos relacionadas à interceptação de terras indígenas por estradas federais, em 2008 a Funai encaminhou ao DNIT expediente cujo teor apontava para a necessidade de regularizar, a partir de análise integrada, a operação desses empreendimentos em terras indígenas. Passado um ano, o DNIT não se manifestou.

1.2.1 - Gestão Ambiental

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

Bursztyn define gestão ambiental como “um conjunto de ações que envolvem políticas públicas, setor produtivo e comunidade, com vistas ao uso sustentável e racional dos recursos ambientais” (BURSZTYN & BURSZTYN, 2006, p.85).

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

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

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

Temos então a gestão ambiental ao mesmo tempo como um conceito, uma expressão, um processo social, uma estratégia, e um artefato cultural e político suscetível aos interesses dos diversos agentes. É também, portanto, um instrumento de poder.

Sobre gestão ambiental em Terras Indígenas (TIs), Miller argumenta que

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

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

Processos tais como a migração e ocupação desordenada de território, a grilagem de terras e o desmatamento historicamente são associados às grandes obras de infra-estrutura, e representam grandes perigos, tanto para as unidades de conservação como aos povos indígenas (MILLER, 2008, p.2).

O autor apresenta então um conceito de gestão ambiental que integra alguns dos elementos teóricos tratados anteriormente por outros autores:

podemos considerar que a gestão ambiental é praticada quando há a reflexão por parte de indivíduos e comunidades acerca do seu uso dos recursos naturais e das formas em que as pressões humanas podem afetar a sustentabilidade deste uso. Implícito nesse conceito de gestão ambiental é que, como resultado dessa reflexão, há uma busca pela maior sustentabilidade no uso dos recursos naturais. Ou seja, as ações de gestão ambiental são fruto de um processo de diálogo e proposição (MILLER, 2008a, p.2).

Percebe-se que Verdum (2006) explicita a preocupação com a qualidade de vida dos índios como conseqüência da conservação ambiental, enquanto Miller parece partir de lógica inversa.

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

No plano orçamentário, o Governo Federal, norteado pelas diretrizes de promoção e proteção e pelo “caráter multisetorial das ações destinadas aos povos indígenas com o compartilhamento das responsabilidades do Estado”, prevê no Plano Plurianual (PPA) 2008-

2011, o Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas - 0150, que tem como objetivo:

garantir aos povos indígenas a manutenção ou recuperação das condições objetivas de reprodução de seus modos de vida e proporcionar-lhes oportunidades de superação das assimetrias observadas em relação à sociedade brasileira em geral.

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

A ação de “Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas” (nº 6698), envolve os seguintes projetos e atividades: fiscalização e monitoramento ambiental; gestão de recursos hídricos nas terras indígenas; conservação e uso sustentável da biodiversidade; repartição dos benefícios decorrentes do acesso e do uso dos recursos genéticos; apoio à proteção do conhecimento tradicional sobre a biodiversidade; prevenção, mitigação e compensação de impactos etnoambientais de empreendimentos nas terras indígenas e entorno; apoio às atividades de educação ambiental e capacitação de indígenas e parceiros.

Apesar dos dispositivos legais e da abertura orçamentária do PPA, no âmbito do poder executivo federal, a política pública de gestão ambiental das terras indígenas, tanto do MMA quanto da Funai, caracteriza-se por projetos experimentais e ações pontuais, respectivamente. Nesse sentido, o caminho ainda é longo para que se efetive uma política de Estado⁷ articulada e coerente, que permita aos povos indígenas um nível razoável de participação.

Em setembro de 2008, com a finalidade de elaborar proposta de Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI) foi instituído, por meio da Portaria Interministerial MMA-MJ nº 276, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto por seis

⁷ No que tange ao embasamento teórico acerca de políticas públicas, trabalhamos aqui com o conceito trazido por Gramscow (2007) segundo o qual a definição de políticas públicas “inclui processos e produtos que envolvem negociação, formulação e concretização tanto de atos normativos (preceitos constitucionais, leis, decretos, portarias etc) quanto de arranjos institucionais, programas de ação e fundos de financiamento” (p.141). Essa conceitualização vai ao encontro da visão apresentada por Correa e Barreto Filho (2009), na qual “as políticas públicas possuem uma dimensão técnico-administrativa e outra política, representando uma ação do Estado” consolidada por meio de três etapas: planejamento/formulação, orçamento e execução (CORREA e BARRETO FILHO, 2009, p. 7). Todos esses autores trabalham, portanto, com o pressuposto de fases nas quais se desenrolam intervenções tanto técnicas e administrativas quanto políticas.

representantes governamentais - sendo três da Funai, dois do MMA e um do Ibama; e seis representantes indígenas indicados pela Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) - dois da Região Norte e um de cada uma das demais⁸.

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

Uma delas é que, se o alvo é uma política nacional, ela não pode se restringir às terras regularizadas, pois estaria se limitando ao contexto amazônico⁹. A necessidade de políticas de Estado e não de políticas de governo permeou a fala dos representantes indígenas, que demonstraram preocupação com a vulnerabilidade dos povos indígenas em relação aos mutáveis interesses governamentais e a vontade de que sejam efetivadas políticas públicas sólidas e duradouras. Em suma, uma ação minimamente consistente que supere as inconstâncias da alternância de governos.

A Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), a ser estruturada com base em objetivos, diretrizes e metas, deve sinalizar um plano, instituindo-o como um dos instrumentos de gestão. Para efetivação da política serão necessários planos complementares e outros dispositivos legais que venham a complementar e estruturar a política.

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

⁸ Durante a primeira reunião do grupo foi deliberada a participação do ICMBio. Para manter a paridade entre representantes indígenas e governamentais foi incluída também mais uma representação indígena, sendo indicado uma titularidade do MT e uma suplência do MS. Outros ajustes na composição do grupo ainda estão sendo realizados e decorrerão na publicação de nova portaria.

⁹ Projetos como PPTAL e PDPI, entre outros, privilegiam as terras indígenas na Amazônia Legal em detrimento das demais, em especial as do nordeste brasileiro. Há que se destacar, contudo, que a concentração de ações voltadas às TIs da região amazônica não se devem unicamente ao estágio de regularização fundiária das mesmas.

econômicas e políticas, e também quanto ao fato da gestão ambiental estar inserida na gestão territorial, sendo a segunda um processo mais amplo.

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

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

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

Também não foi desconsiderado pelo GTI o fato de que os índios já fazem a gestão ambiental de seus territórios, haja vista o reconhecimento internacional da contribuição dos povos indígenas na conservação da biodiversidade, por muitas vezes mais eficaz que as próprias unidades de conservação, incluindo aí aquelas de proteção integral. Faz-se necessário, todavia, a criação de um mecanismo político e legal de apoio e fortalecimento das iniciativas já em curso, estimulando novas a partir do estabelecimento de diretrizes que consolidem, orientem e integrem sua implementação.

De acordo com a agenda de trabalho do GTI¹⁰, a abordagem de linhas temáticas deverão fomentar a discussão sobre a PNGATI e subsidiar a elaboração de minuta de Decreto, a ser debatido em consultas regionais. O grupo pretende ainda apresentar a proposta de

¹⁰ Disponível em <http://sites.google.com/site/pngati/>

PNGATI em reunião da CNPI já em 2010, para então ser encaminhada à Presidência da República.

Outra discussão em curso que destaca as principais questões no campo da gestão ambiental e territorial das terras indígenas é a proposta de texto para o novo Estatuto dos Povos Indígenas, que pretende substituir a Lei 6001/73. Na versão debatida no âmbito da Comissão Nacional de Política Indigenista (maio de 2009) - após a realização de diversas conferências regionais - a proposta de estatuto dedica um capítulo exclusivamente para gestão territorial e ambiental das terras indígenas, entre outros que tratam separadamente temáticas afins, como o capítulo da proteção territorial e ambiental, do aproveitamento dos recursos minerais e hídricos e o que aborda também o uso sustentável dos recursos florestais¹¹.

A aprovação de um novo estatuto que supere conceitos anteriormente adotados certamente representará uma grande conquista para o movimento indígena e seus apoiadores. Ainda assim, a legislação ambiental e indigenista atualmente vigente dá aporte significativo para a gestão ambiental em terras indígenas. Avaliar positivamente os dispositivos legais, contudo, além de não atestar a efetividade dessas normas, não significa que os direitos indígenas não estejam ameaçados, uma vez que tramitam diversas proposições legislativas que ferem a garantia constitucional dos povos indígenas ao usufruto exclusivo dos recursos naturais de seus territórios, além de emendas constitucionais e projetos de lei que pretendem criar obstáculos administrativos para a regularização fundiária das TIs. Sem território garantido, as possibilidades de êxito nas ações de gestão ambiental se tornam drasticamente reduzidas.

1.2.2 - Componente indígena do licenciamento ambiental

O desenvolvimento funda-se numa perspectiva de temporalidade histórica própria ao Ocidente, concebida como um processo linear, cumulativo, irreversível e finalizado. Progresso e desenvolvimento são mitos ocidentais que não representam parâmetros trans-culturais (GALLOIS, 2001).

Embora já utilizada por alguns países em diferentes formatos, a avaliação de impacto ambiental como atividade sistematizada e institucionalizada começou a ser empregada em 1969, nos Estados Unidos, mas só após a conferência de Estocolmo, em 1972, a análise de impactos físicos, biológicos e sociais passou a ser incorporada em processos decisórios de políticas ambientais em outros países (MAGRINI, 1990, p. 85).

¹¹ O primeiro projeto com vistas à revisão da Lei 6001/73 é de 1991, sendo que o PL aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados aguarda tramitação no Congresso Nacional desde 1994.

No Brasil, a avaliação de impactos ambientais está prevista como instrumento da PNMA, instituída em 1981 e regulamentada em 1983. Contudo, apenas em 1986, a partir da Resolução Conama nº. 01, é que são introduzidas diretrizes e procedimentos para sua aplicação no país, ao dispor o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, como documentos resultantes das avaliações elaboradas no âmbito de processos de licenciamento.

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

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

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

Para subsidiar a emissão da primeira licença - LP - para atividade de significativo impacto ambiental, o empreendedor deve elaborar EIA/RIMA, em consonância com as diretrizes

e metodologia de Termo de Referência emitido pelo órgão licenciador. No entanto, como observa Leuzinger (2006), os princípios da precaução e da prevenção não são adequadamente considerados na elaboração de EIA/RIMAs¹²

a precariedade dos procedimentos metodológicos e o comprometimento desses estudos em razão das deficiências estruturais, operacionais e políticas não permitem a gestão e o planejamento eficientes. Assim, esses princípios não são devidamente observados na prática (LEUZINGER *et al*, 2006, p.11).

Além disso, não sendo os critérios para enquadramento da noção de “significativa degradação” claramente definidos em dispositivos legais vigentes, a exigência do EIA/RIMA passa a ser então ato discricionário. Essa lacuna de norma é agravada nos casos de avaliação de impacto ambiental em terras indígenas, uma vez que um empreendimento que, sob a ótica do órgão ambiental, não é causador de significativo impacto, pode ser extremamente danoso sobre estruturas sociais dos povos indígenas. Na mesma situação ficam os critérios de estabelecimento de “áreas de influência”, aspecto também problemático nos estudos ambientais que reflete na vulnerabilidade do componente indígena.

Nessa direção, o licenciamento ambiental é um instrumento de regulação do uso dos recursos naturais por empreendimentos e atividades potencialmente degradantes, que apresenta limitações importantes de aplicabilidade em função, sobretudo, de lacunas legais e operacionais, dada a precariedade dos procedimentos adotados por órgãos licenciadores, fiscalizadores e intervenientes.

A construção, ampliação ou funcionamento dos empreendimentos capazes de causar degradação ambiental, quando localizados em terras indígenas, devem ser licenciados em esfera federal (Ibama) devendo ser a Funai ouvida no que se refere ao componente indígena, entendido aqui como integrante do meio sócio-econômico dos estudos ambientais¹³.

Atualmente o papel da Funai no licenciamento ambiental não é regulamentado. Os dispositivos legais que norteiam a atuação da CGPIMA – Constituição Federal de 88, Resoluções Conama nº 01/86 e nº 237/97, Lei nº 6001/ 73 (Estatuto do Índio), Lei nº 5361/67, Lei nº 6938/81 (PNMA) e Decreto Presidencial nº 1141/94 - são genéricos quanto ao componente indígena em licenciamento e não apontam diretrizes e procedimentos passíveis de aplicação em diferentes processos.

¹² O EIA/RIMA é dividido em: meio físico, biótico e sócio-econômico.

¹³ 1 – O termo “componente” em referência aos estudos relacionados às terras indígenas tem sido adotado em anos recentes pela equipe técnica da CGPIMA/Funai com a intenção de enfatizar esses estudos como parte integrante do “meio antrópico e sócio-econômico” no EIA/RIMA, uma vez que o descolamento tende a enfraquecer o tratamento dado à questão indígena.

O trabalho para regulamentação do componente indígena, de maneira mais sistemática, teve início em 2005, com o apoio do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal - PPTAL. Para tanto, foi feito um planejamento de ações que incluía: (i) definição e normatização dos procedimentos internos da Funai, (ii) capacitação dos servidores da sede e unidades administrativas locais para adequação aos procedimentos e verificação quanto à aplicabilidade dos mesmos, visando amadurecimento e ajustes, e (iii) elaboração e implementação de resolução no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama (Informação nº 153/FUNAI, 2008).

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

A Instrução Normativa nº 2 foi revogada na semana seguinte por meio da Instrução Normativa nº 3. Não houve manifestação formal que justificasse a revogação, tendo sido apenas sinalizado pela nova gestão que eram necessários ajustes e consensos com outros atores envolvidos. Esses ajustes - ainda que de fato imprescindíveis - não foram indicados pela diretoria da casa¹⁴. Desde então a Funai não publicou qualquer outro dispositivo legal que trouxesse diretrizes para atuação do órgão nos processos de licenciamento ambiental.

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

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

¹⁴ Em relação à pactuação com demais interessados, a equipe técnica esclareceu que foi realizado seminário para consolidação do manual, do qual participaram outros setores da Funai Sede, administrações regionais, da 4º e da 6º Câmaras do Ministério Público Federal, além ter sido convidado o Ibama. A participação desses atores foi considerada pela equipe técnica como razoável, ressaltando ainda a impossibilidade de criação de consensos numa temática que abarca interesses por vezes contrários.

A Convenção da OIT, como diversas outras normas, não tem tido aplicabilidade. Embora haja avanços em relação à realização de estudos, as interferências identificadas sobre povos e terras indígenas não são tomadas como critério fundamental, fazendo com que a elaboração desses estudos seja vista mais o cumprimento de uma etapa administrativa que eventualmente contribui para ajustes de medidas mitigadoras, comumente repetidas e replicadas.

Não se conta, todavia, com uma definição clara quanto ao momento que essa consulta deve acontecer em termos de etapa do licenciamento ambiental. Em alguns casos, a Funai só é provocada (pelo licenciador ou empreendedor) na fase de licença de instalação, já tendo sido concedida a licença prévia. Em outros, Funai ou povos indígenas são sequer comunicados, contrariando fortemente o que dispõe tanto a resolução Conama quanto a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho¹⁵ e a própria Constituição Federal, que em seu Artigo 231 garante aos índios o usufruto exclusivo das riquezas dos solos, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas, sendo que o aproveitamento de recursos naturais outros, notadamente os minerais, dependem de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas.

Os procedimentos previstos no âmbito de um licenciamento ambiental não garantem um processo suficientemente participativo. Um espaço de participação por ele previsto é a audiência pública, que muitas vezes se apresenta como um evento tendencioso em que normalmente a comunidade não tem ainda os instrumentos para questionar e problematizar o empreendimento proposto, até porque somente nesse momento são entregues os estudos ambientais, contendo informações mais consistentes sobre o projeto. A presença de representantes numa audiência pública sem a necessária informação e discussão prévia pode ser considerada uma “falsa participação”, que busca apenas legitimar interesses de terceiros. Assim, poder-se-ia dizer que determinado grupo indígena “participou do processo”, pois esteve presente em uma audiência pública ou em uma reunião, quando não foi dada qualquer oportunidade de controle sobre os processos.

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

¹⁵ Regulamentada pelo Decreto Presidencial nº 5.051 de 19.4.2004.

A título de exemplo e contribuição para a melhor compreensão da questão dos empreendimentos na região em estudo, pode-se citar alguns, dos vários, que impactam diretamente terras e povos indígenas do Ceará: nos Anacé, as obras de ampliação do complexo industrial e portuário do Pecém (refinaria, siderúrgica etc); nos Jenipapo-Kanindé a fábrica do Ypioca (aguardente de cana), nos Pitaguary, três linhas de transmissão de energia elétrica e nos Tremembé, a carcinicultura e a construção de Resort pelo grupo espanhol Nova Atlântida. Esse último empreendimento foi lembrado por liderança indígena representada na COPICE:

... tem este problema lá em Itapipoca a Nova Atlântida, a gente já esteve lá em assembléia, esteve lá em apoio. Muitas vezes eu classifico o que estão fazendo hoje como fizeram há 500 anos atrás, é uma tentativa de extermínio. Uma terra tradicional, que o povo utiliza pra sua sobrevivência, ter toda uma situação para ser construído um negócio desses, inclusive com o apoio estadual (Nailto Tapeba¹⁶).

A liderança Tapeba destaca sua preocupação com a utilização de terras tradicionais, que ao invés servirem para a sobrevivência e a reprodução física e cultural dos povos indígenas, são agredidas pela instalação de empreendimentos. E lembra ainda algumas das várias situações nas quais a operação dessas obras conta com apoio de esferas governamentais, sendo que quando o licenciamento ambiental tramita em esfera estadual, as dificuldades se multiplicam.

Quase a totalidade das ferrovias e grande parte das rodovias e ferrovias instaladas no Brasil se destinam ao escoamento de produção agrícola, mas como lembra Villares:

Não há, até hoje, um acompanhamento global dessa política/atividade, o processo de licenciamento cuida apenas do impacto de cada obra individualmente considerada, o que mostra que a legislação ambiental não é suficientemente abrangente (VILLARES, 2009, p. 222).

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

Particularmente no que se refere à duplicação da BR-222, os estudos apenas citam como meta facilitar o fluxo de escoamento ao Porto do Pecém, e que para isso a obra se ligaria

¹⁶ Entrevista concedida à autora em 2009.

a outra projetada, a duplicação do anel viário. Os impactos da construção desses três empreendimentos não são, contudo, analisados e avaliados em conjunto. No contexto em análise o Complexo Industrial e Portuário do Pecém pode ser considerado um *projeto âncora*, tal como define Verdum: “que se refere ao projeto com poder catalítico-sinergético para justificar a formação de um agrupamento de outros projetos no seu entorno” (2007, p. 6)

Considerando o exposto, temos que apesar dos marcos legais vigentes, inúmeros empreendimentos foram construídos previamente à legislação que exige procedimentos e critérios mínimos de avaliação e controle de impactos. Outros, apesar das normas, continuam a ser instalados - às vezes até regularmente licenciados, notadamente por órgãos estaduais de meio ambiente.

1.2.3 - Fragilidades e limitações do componente indígena

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

Esse descompasso entre os prazos (cada vez menores, após publicação da IN Ibama nº 184/2008) e o ‘tempo’ indígena tem feito com que vários estudos ambientais sejam protocolados no licenciador sem o componente indígena. Desta forma, a avaliação de impactos sobre os povos afetados deixa de ser considerada na análise de viabilidade do empreendimento. Em anos recentes percebe-se que dificilmente um empreendimento que já tenha Licença Prévia deixa de ser instalado por questões técnicas do licenciamento, tendo sido observados casos de falta de financiamento para instalação do projeto.

Uma insuficiente reflexão sobre o lugar da questão social no campo das políticas ambientais nos traz mais uma dificuldade do trato de questões indígenas no âmbito do licenciamento ambiental - a falta de reconhecimento dos impactos sócio-culturais em detrimento dos impactos “estritamente” ambientais, avaliados cartesianamente a partir de interferências na

fauna e flora, e, de forma secundária, as conseqüências que isto acarreta sobre atividades e valores humanos.

A metodologia utilizada no Estudo de Impacto Ambiental, ainda que esse contemple meio antrópico/sócio-econômico, prioriza explicitamente os impactos sobre o meio físico e biótico. Nas palavras de Fernandes (2005, p. 192), “os aspectos sociais são hierarquicamente inferiores, do ponto-de-vista da legislação que regula os impactos no contexto de grandes empreendimentos”.

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

Evidentemente a aplicação de metodologia para avaliação de impacto sobre grupos humanos é bem mais delicada e complexa, mas não é difícil perceber o que é privilegiado em processos de licenciamento ambiental, onde

a metodologia aplicada para o diagnóstico de impactos sobre qualquer espécie animal ou vegetal (o ‘componente biótico’) é infinitamente mais detalhada e rigorosa do que a metodologia empregada para o diagnóstico de impactos sobre o ‘componente antrópico’. Ademais, quando se trata de impactos sobre o ‘biótico’, as recomendações para implantação de programas de compensação e mitigação são claras e direcionadas. O contrário ocorre com os impactos sobre os ‘antrópicos’. Não há consenso sobre o que seja uma compensação adequada (FERNANDES, 2005, p. 192).

As dificuldades de identificação e definição de ações compensatórias, em especial financeiras, pelos impactos não mitigáveis, vão desde a valoração dos impactos até os procedimentos administrativos de acompanhamento e execução. No primeiro temos todas as limitações metodológicas inerentes à mensuração e valoração de impactos sócio-culturais, no segundo a incapacidade operacional da Funai na execução dos recursos da Renda Indígena ou no acompanhamento de execução orçamentária nos casos em que os projetos são executados pelo empreendedor, por organizações não governamentais indigenistas ou pelas próprias associações indígenas. Não são raros os casos, ainda, em que a compensação advinda da instalação de empreendimentos gera conflito nas terras indígenas com efeitos desastrosos sobre a coesão social dos grupos, sendo por vezes mais impactante que o próprio empreendimento instalado.

Em algumas situações as comunidades indígenas manifestam interesse na instalação de um empreendimento, seja com vistas ao atendimento de demandas específicas (dada a

incapacidade do Estado em supri-las), seja com o objetivo de negociar a obtenção de benefícios particulares que não se estendem à coletividade. Além da inépcia do Estado brasileiro, verificamos nessas situações a ausência de uma reflexão crítica acerca do impacto do desenvolvimento - manifestado aqui como obras de infra-estrutura - sobre suas formas próprias de representação e intervenção no meio ambiente.

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

Ao invés de promover a autonomia indígena, a falta de condições técnicas e operativas para um acompanhamento cuidadoso dos “programas de compensação” acaba por reforçar a cadeia de dependência dos povos indígenas, além de segregar as estruturas sócio-econômicas dos grupos. Ademais, recursos de compensação frequentemente geram disputas intra-étnicas e rompimento de relações de confiança, desestabilizando lideranças acusadas de extrair vantagens ao exercer papéis de interlocução no processo. Não menos comum é o estabelecimento de conflitos no próprio campo indigenista, entre a Funai e organizações-não governamentais, dada a histórica disputa de hegemonias.

Ao ser questionada sobre os empreendimentos que impactam terras indígenas no Ceará, a liderança Ceiça Pitaguary¹⁷ aborda algumas questões levantadas aqui:

Esse é nosso gargalo, é o grande debate. Muitos acham que tem que enfrentar e outros não acham que se negociarmos é uma forma de melhorar a vida dentro das aldeias, visto que, as possibilidades são poucas. A única renda que se existe dentro das aldeias são os professores indígenas e os agentes de saúde. Então muita gente vê na tal da "compensação" ambiental uma forma de mudar um pouco o cenário de dificuldades dentro da aldeia. Mas acho desigual essa nossa disputa com os empreendedores, nossas terras são minúsculas e ainda temos que dividir com os empreendedores. Vamos pra lua. E no final das contas essas indenizações acabam não resolvendo nada. Não é a questão de não conhecer, mas é o descrédito que isso gera dentro das comunidades, fica um clima ruim. Causa uma desarmonia (Ceiça Pitaguary).

¹⁷ Maria da Conceição Alves Feitosa, Ceiça Pitaguary, em entrevista concedida à autora.

Outra fragilidade do componente indígena no licenciamento ambiental é a ausência de regulamentação para a produção de laudos antropológicos de impacto socioambiental, demanda que vem crescendo consideravelmente com a priorização da instalação de grandes obras de infra-estrutura¹⁸. Essa lacuna, associada ao fato de serem os antropólogos contratados pelos empreendedores, gera por vezes um desconforto na atuação do antropólogo, uma vez que esse profissional deve atuar em defesa dos direitos das minorias afetadas enquanto o empreendedor - contratante e pagador - espera um relatório que diga que seu projeto é viável, ainda que gere impacto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais. Como Laraia (1994, p. 7) observa, as empresas estão “interessadas na elaboração de RIMAs mais como um documento liberatório para o início das obras do que um estudo técnico que vise a evitar danos ao meio ambiente”.

Por isso, ao contrário do que afirma Fernandes (2005, p. 192), nem sempre “a elaboração de um laudo de impacto sobre uma comunidade é vista pelos antropólogos como uma tarefa grandiosa, nobre”, conforme demonstra Vélez (2005), ao afirmar que embora em anos recentes haja trabalhos que trazem elementos para estabelecer uma sólida crítica cultural aos projetos desenvolvimentistas,

en nuestro medio la labor de los antropólogos se ha concentrado en la mayoría de los casos en las consultorias y en las evaluaciones del impacto ambiental y social, las cuales se han ceñido estrictamente a las demandas de las empresas contratantes, contribuyendo poco al debate académico y a la transformación de la planificación (VÉLEZ, 2005, p.150).

Baines destaca que atuação descuidada de antropólogos ao prestar consultorias para a elaboração de relatórios de impacto ambiental pode servir para legitimar obras desenvolvimentistas, colocando que

Os RIMAs e/ou laudos antropológicos são muitas vezes anexados aos documentos da obra e podem ser utilizados pelas empresas como aval antropológico para respaldar obras altamente nocivas para as sociedades indígenas (BAINES, 2004, p.3).

É nesse novo contexto, quando os antropólogos ampliam seu campo de trabalho, antes ligado basicamente a instituições de pesquisa, e agora envolvido em atividades de empresas públicas e privadas, que Roque Laraia (1994) destaca a preocupação com a ética na antropologia. Na mesma direção de Baines (2004), Laraia ressalta que em alguns casos “a

¹⁸ Sobre intervenção de antropólogos em relatórios de impacto ambiental, cf. FAUSTO, Carlos (2006), “Da responsabilidade social de antropólogos e arqueólogos: sobre contratos, barragens e outras coisas mais”. Manuscrito inédito.

opinião do antropólogo pode interferir na vida de pessoas, afetar interesses econômicos, ou representar sérias modificações no meio ambiente” (1994, p.7).

Daí o caráter extremamente delicado do trabalho antropológico na elaboração de estudos de impactos sobre povos indígenas. Ao mesmo tempo, o trabalho do antropólogo é fundamental, pois de acordo com os procedimentos adotados atualmente pelo órgão indigenista é esse profissional o coordenador da equipe de elaboração dos estudos que subsidiam manifestação da Funai ao órgão licenciador.

A (falta de) autonomia não é dificuldade exclusiva aos antropólogos, como ressalta Magrini (1990, p. 106), ao falar sobre equipe multidisciplinar de técnicos que elaboram estudos de impacto: “Sendo na prática indicada e contratada pelo proponente do empreendimento sem que haja interferência dos órgãos ambientais, esta equipe goza, na realidade, de independência bastante relativa”.

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

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

Sobre essa temática merece referência a contribuição de Almeida (2007), que traz uma análise etnográfica do conflito sócio-ambiental em torno da instalação de empreendimento hidrelétrico que afeta diretamente os povos Timbira. Na dissertação, Almeida aborda as visões de diferentes agentes sobre a noção de impacto ambiental, das quais se destacam aqui o ponto de vista dos Apinajé, Gavião, Krahô e Krikati: “No caso das populações indígenas o conceito de *impacto* não faz parte de sua visão de mundo [...], não faz parte de seu arcabouço lingüístico e cultural” (ALMEIDA, 2007, p.7).

Embora a resolução Conama 01/86 considere como impacto ambiental

qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais (Art. 1º).

Existe significativa resistência em atribuir importância, reconhecimento e legitimidade aos impactos sócio-culturais causados por grandes obras de infra-estrutura, situação que se torna ainda mais crítica no contexto dos povos indígenas no Nordeste, comumente interpretados a partir de uma visão extremamente simplista. Little (2002) traz elementos que contribuem para elucidar essa questão:

A noção de pertencimento a um lugar agrupa tanto os povos indígenas de uma área imemorial quanto os grupos que surgiram historicamente numa área através de processos de etnogênese e, portanto, contam que esse lugar representa seu verdadeiro e único *homeland* (LITTLE, 2002, p.10).

Magrini (1990) resgata a definição de impacto ambiental tal como trazida por Bolea: “a diferença entre a situação do meio ambiente (natural e social) futuro modificado pela realização do projeto e a situação do meio ambiente futuro tal como teria evoluído sem o projeto” (BOLEA, 1984 *apud* MAGRINI, 1990, p. 86). O autor ressalta, no entanto, a existência de diversas definições para a noção de impacto ambiental, sendo grande parte calcadas na lógica ação-reação, sem alcançar a complexidade inerente à dinâmica ambiental. Essa falha decorreria de duas dificuldades principais - a primeira consistiria “na própria identificação das fronteiras do impacto já que o mesmo se propaga espacialmente e temporalmente por meio de uma complexa rede de inter-relações”; e a segunda residiria “nas deficiências instrumentais e metodológicas para predizer as respostas dos ecossistemas às ações humanas” (MAGRINI, 1990, p.86).

Divergentes concepções e leituras, quando não tratadas adequadamente, implicam numa série de distorções da condução de um processo de licenciamento ambiental. Daí a relevância em se debruçar também sobre as restrições e a abrangência desse conceito, impactos considerados “diretos” ou “indiretos” - que devem considerar as fronteiras étnicas e sociais dos grupos envolvidos; impactos “primários” e “secundários” - que devem levar em conta que muitas vezes o impacto enquadrado como secundário tem maior magnitude que o primário; impactos positivos ou negativos - que devem relativizar o caráter nocivo ou benigno de determinadas interferências, podendo variar entre grupos sociais.

Como se vê, são inúmeros os gargalos da questão indígena no licenciamento ambiental. As limitações legais, técnicas, operacionais e conceituais aliadas às contradições inerentes à

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

1.2.4 – Plano de Aceleração do Crescimento

O que vem, o que é considerado desenvolvimento, que vem e que prejudica a comunidade indígena. E aquilo que a comunidade almeja pra sobreviver, isso não chega (NAILTO TAPEBA).

Em janeiro de 2007 foi lançado, pelo Governo Federal, o Plano de Aceleração do Crescimento - doravante denominado PAC, voltado à “um novo ciclo de desenvolvimento econômico liderado pela expansão do mercado de consumo de massa” (2º Balanço do PAC, 2007, p.2). Vários dos empreendimentos previstos no eixo de infra-estrutura - notadamente de transportes e energética - impactam povos indígenas. Sinteticamente, o PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a aumentar o investimento em infra-estrutura e incentivar investimentos de capital privado, de modo a “remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento do país” (LEME, 2009, p. 8). As medidas previstas no âmbito do PAC são acompanhadas e monitoradas pelo Comitê Gestor criado para este fim sob coordenação da Casa Civil.

Instituído por decreto presidencial, o PAC é dividido em cinco linhas temáticas: medidas de infra-estrutura (inclusive social, como habitação, saneamento e transportes de massa), estímulo ao crédito, desenvolvimento institucional, desoneração e medidas fiscais de longo prazo. Os investimentos de infra-estrutura por sua vez, estão divididos em três eixos: infra-estrutura logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; infra-estrutura energética, que corresponde à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e infra-estrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos. O carro chefe do PAC são os investimentos em infra-estrutura energética e de transportes.

O maior volume de recursos será investido na infra-estrutura energética e se localiza na maioria na Região Sudeste, possivelmente pelo maior número de indústrias e população nessa região, como pode ser observado no quadro seguinte.

Regiões	Total	Logística	Energética	Social e Urbana
Sudeste	130,5 bilhões	7,9	80,8	41,8
Nordeste	80,4 bilhões	7,4	29,3	43,7
Norte	50,9 bilhões	6,3	32,7	11,9
Centro-oeste	24,1 bilhões	3,8	11,6	8,7
Sul	37,5 bilhões	4,5	18,7	14,3
Nacional	180,5 bilhões	28,4	101,7	50,4
Total	503,9 bilhões			

Quadro 1 – Distribuição dos recursos financeiros do PAC por região e tipo de infra-estrutura (2007-2010).
Fonte: <http://www.dnit.gov.br/menu/pac/pac>

Na área de geração de energia elétrica estão previstas novas usinas, com crescimento das linhas de transmissão e subestações associadas, visando atender o mercado de energia elétrica. Na transmissão de energia, avançando na integração eletroenergética do país e reforçando os sistemas já existentes, além de garantir a manutenção da auto-suficiência em petróleo. Os investimentos em gás natural visam reduzir a dependência externa, com acréscimo da produção de gás associado à construção de novos dutos de transporte e a implantação de duas estações de regaseificação de Gás Natural Liquefeito (GNL), sendo uma no Ceará e outra no Rio de Janeiro. Quanto ao refino, os investimentos em 10 refinarias já existentes visam melhorar a qualidade do combustível, com conseqüentes ganhos ambientais, e elevar a parcela de participação de petróleo nacional em substituição ao importado. Finalmente está previsto também o desenvolvimento e o incremento do álcool e do diesel. Assim, no que diz respeito à matriz energética, as ações do PAC, se implementadas, vão permitir a expansão da oferta de energia e garantir a infra-estrutura necessária para amparar o crescimento econômico do Brasil.

Quanto aos investimentos previstos em infra-estrutura de transporte, a figura que se segue permite observar que o modal rodoviário continua sendo a principal estratégia para o sistema de transportes.

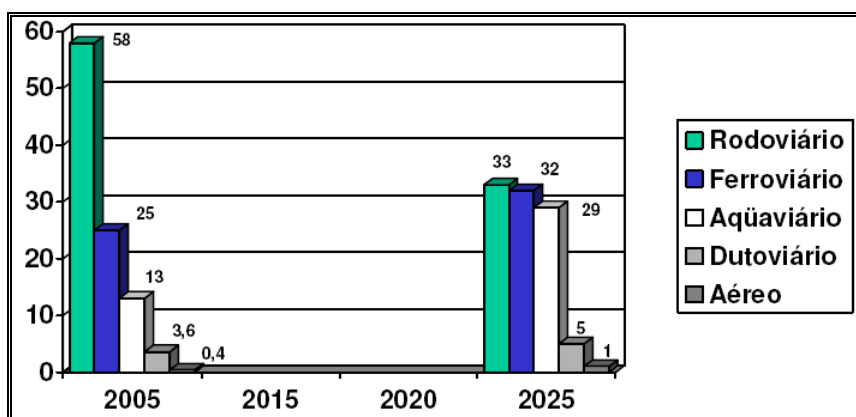


Gráfico 1 - Matriz de Transporte Brasileira Atual e Futura . Fonte: Sumário Executivo PNL T, 2007, p. 8.

A análise dos investimentos previstos no PAC e o norte sugerido pelo PNLT indicam que as hidrovias contarão com apenas 7,4% do total dos recursos do setor de transportes, frente aos 43% destinados ao transporte rodoviário, sendo que metade dos recursos para a primeira modalidade está prevista para depois de 2015. O debate sobre os meios de transportes menos agressivos ao meio ambiente e às pessoas é essencial, mas a compreensão dos efeitos dessas obras exige avaliação caso a caso.

Para Verdum (2006), o PAC pode ser considerado a versão nacional da Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana - IIRSA, criada em agosto de 2000. As duas iniciativas, somadas aos demais empreendimentos projetados e instalados “deverão consolidar e promover mudanças substantivas na forma de ocupação do espaço territorial brasileiro [...] e no uso dos recursos naturais aí existentes” (VERDUM, 2007, p.1), na medida em que priorizam o crescimento econômico por meio da integração e da competitividade mercantil na lógica da globalização capitalista.

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

1.2.5 - O PAC no Nordeste

Domingues (2007) sublinha a ausência de articulação organizada das ações elencadas no PAC, afirmando que “a falta de uma documentação e um planejamento mais sistematizado sobre os investimentos do PAC representa tanto uma dificuldade para sua análise como provavelmente para sua implementação” (DOMINGUES *et al*, 2007, p. 15). De fato, para compor o PAC o governo selecionou os projetos de investimento considerados prioritários (mais de 100) em rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, saneamento, recursos hídricos, além de energia elétrica, gás e petróleo.

Esse mesmo autor realizou estudo dos investimentos do PAC por estados da federação, isolando o Nordeste de modo a analisar a regionalização do Plano. Verificou então que os investimentos no Ceará foram dos mais representativos em relação de proporcionalidade com o PIB estadual.

O bioma do Semiárido abrange uma extensão de quase um milhão de quilômetros quadrados (969.589,4), com uma população de 22 milhões, 42% da população nordestina, 13% da população brasileira, onde predomina a caatinga, único bioma desse tipo no planeta e apresenta hoje um índice de preservação de 30%. Sem a caatinga a região tende à

desertificação. Historicamente a ocupação da caatinga se deu pela agricultura e pecuária, resultando em uma profunda alteração na região (MALVEZZI, 2009).

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

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

A listagem de ações que compõem o PAC, tanto no Nordeste quanto no restante do país, é flutuante. Entre a publicação do 1º e o 5º Balanço pelo Comitê Gestor do PAC, observou-se a inserção de várias atividades e a exclusão de outras. Os fatores que influenciam essa variabilidade são os mais diversos, mas especificamente os empreendimentos de infraestrutura decorrem do cumprimento ou não do cronograma de obra, relativamente rígido em função dos recursos orçamentários.

Dos empreendimentos do PAC localizados no Nordeste, 15 têm processo aberto na Funai, sendo que em 14 deles foi identificado componente indígena, conforme tabela abaixo:

Empreendimento	Empreendedor	Estado	TIs	Fase
Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional	Ministério da Integração – MI	BA e PE	Truká, Tumbalalá, Pipipã e Kambiwá	LI
UHE Pedra Branca (320 MW)	Chesf	BA e PE	Truká, Tumbalalá	LP
UHE Riacho Seco (240 MW)	Chesf	BA e PE	Truká, Tumbalalá	LP
UHE Pão de Açúcar	Chesf	AL e SE	Xocó	LP
Gasoduto Cacimbas-Catu	Petrobrás	BA	Bara Velha do Monte Pascoal (Pataxó); Tupinambá de Itapebi	LI
Duplicação da BR-020/CE	DNIT	CE	Tapeba, Pitaguary e Anacé	LI
Duplicação da BR-222/CE	DNIT	CE	Tapeba e Anacé	LI
Duplicação da BR-101/AL	DNIT	AL	Wassu-Cocal, Karopotó, Kariri-	LP

			Xocó	
Duplicação da BR-101/PB	DNIT	PB	Potiguara de Monte Mor e Jacaré de São Domingos	LO
Ferrovias Salgueiro/Suape	Transnordestina Logística S.A	PE	Xucuru	LP
Ferrovias Missão Velha/Pecém	Transnordestina Logística S.A	CE	Anacé, Tapeba e Pitaguary	LP
Ampliação do sistema de abastecimento hídrico de Palmeira dos Índios	Seinfra/AL	AL	Xucuru-Kariri	LI
Refinaria Premium II	Petrobrás	CE	Anacé e Tapeba	LP
Ampliação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém – CIPP	SEINFRA/CE, entre outros	CE	Anacé	Diversas

Quadro 2 - Empreendimentos do PAC no NE com componente indígena.
Fonte: Elaboração própria a partir de processos da CGPIMA.

Desses, três se enquadram na categoria de infra-estrutura energética (duto e aproveitamento hidrelétrico), cinco na de infra-estrutura logística (transportes), e dois na de infra-estrutura hídrica.

No Sistema de Licenciamento Ambiental - SISLIC - do IBAMA constam em tramitação 36 processos que versam sobre empreendimentos (não necessariamente integrantes do PAC), previstos para ou localizados no Ceará. Além dos empreendimentos licenciados na esfera federal, outros tantos têm licenciamento conduzido pela Semace ou por órgãos municipais, mas que de acordo com a Resolução Conama nº 237/97 deveriam ser federalizados. Desses, um trata de mineração, um de parque eólico, três dutos, cinco de ferrovias, dez linhas de transmissão, duas pontes, duas rodovias, quatro processos relacionados ao Porto de Pecém e os demais de atividades variadas.

O investimento total do PAC no Ceará alcança a ordem de R\$ 19 bilhões, sendo 97% do recurso previsto para ser executado até 2010, contemplando infra-estrutura energética, logística e social/urbana (que inclui atividade de irrigação, saneamento e habitação). No eixo de infra-estrutura logística, a duplicação da BR-222 se une à BR-020, à Ferrovia Transnordestina e aos Portos de Pecém e de Fortaleza para proporcionar o escoamento e exportação da produção.

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

Esse PAC eu critico. Tem o que chega pra prejudicar, mas o pra ajudar não tem. O que chega pra acabar com as terras indígenas, o que chega pra isso aí

já está chegando. Agora, o PAC indígena que seria pra ajudar as comunidades indígenas, isso aí... (Rosa Pitaguary, 2009).

O que chega que tem o impacto negativo nas aldeias chega e chega rápido. Agora, aquela posição para as famílias indígenas que estão sofrendo a questão de abastecimento e saneamento - eu não vou nem muito além - mas a questão da água que é vital. Tem muitas comunidades aí sofrendo absurdos com a falta de água (Nailto Tapeba, 2009)¹⁹.

Um dos aspectos que mais fragiliza a condição indígena na instalação de empreendimentos é a ausência de delimitação dos seus territórios. Em função dos limites possibilitarem a medição da distância em relação a determinado empreendimento, a terra indígena - mais que a comunidade indígena - é tomada como unidade referencial para avaliação dos impactos. Para Souza Lima e Barreto Filho (2005), o Nordeste é uma

área etnográfica que coloca maiores dificuldades para os estudos de identificação, seja pela complexidade das situações identitárias e fundiárias, seja porque - ao contrário da Amazônia - não dispõe de fundos específicos para a demarcação das terras ali situadas, pouco carismáticos que são os povos e os ecossistemas que ali se situam (SOUZA LIMA e BARRETO FILHO, 2005, p. 14).

De fato, não são poucas as ações direcionadas exclusivamente às terras da Amazônia Legal. Mesmo entre as de caráter nacional, percebe-se certa tendência em privilegiar o contexto amazônico. A falta de importância atribuída à caatinga, aliada à complexidade de se comprovar a tradicionalidade de ocupação em territórios que há bastante tempo vem os índios sendo expropriados, fazem das TIs do nordeste áreas ainda mais vulnerabilizadas frente às pressões de grandes empreendimentos.

Na região de mais antiga colonização e ocupação, o Nordeste brasileiro, e a partir de um processo de ressurgimento/emergência e reinvenção/reconstrução de identidades étnicas – a etnogênese (com as ressalvas e limitações impostas pela noção), o Estado brasileiro acata as reivindicações de algumas etnias e dá início a processos de regularização fundiária. Várias dessas terras indígenas, em diferentes estágios de reconhecimento administrativo, são impactadas por empreendimentos das mais diversas tipologias.

Se as sociedades indígenas do Nordeste não foram objeto de análise privilegiado pela antropologia brasileira, e vistas muitas vezes como uma etnografia menor, periférica e de descrédito, que dirá serem merecedoras de tratamento diferenciado em um processo de licenciamento ambiental, que tem como atores representantes técnico-burocráticos de governo e grandes empresas, movidos por diferentes valores que dificilmente consideram o caráter dinâmico da cultura: “o que seria próprio das identidades étnicas é que nelas a atualização

¹⁹ Entrevistas concedidas à autora.

histórica não anula o sentimento de referência à origem, e até mesmo o reforça” (OLIVEIRA FILHO, 1999, p.30).

Na visão de alguns agentes envolvidos em processos de licenciamento ambiental, o contato intenso com a chamada sociedade nacional e em decorrência, o alto grau de “aculturação”, fazem dos grupos indígenas no Nordeste pouco merecedores de atenção especial, uma vez que teriam muito pouco, ou quase nada, que os diferenciasse da população local. Sobre essa questão, Oliveira Filho destaca que:

para que sejam legítimos componentes de sua cultura atual não é preciso que tais costumes e crenças sejam portanto, traços exclusivos daquela sociedade. Ao contrário, frequentemente tais elementos de cultura são compartilhados com outras populações indígenas ou regionais (OLIVEIRA FILHO, 1999, p.25).

Vemos, portanto, que os povos indígenas vivem um cenário político resultante da globalização, momento em que sofrem pressões econômicas cada vez mais fortes, e que esse contexto desfavorável é agravado na região nordeste.

1.3 - A questão indígena no Ceará: etnogênese

Os limites e contradições da globalização têm contribuído para o estudo sobre identidades, no entanto os esquemas convencionais do indigenismo brasileiro não se encaixam na realidade vivenciada pelos povos indígenas no Nordeste. Para Oliveira Filho (1993/96) esses povos devem ser pensados sob o signo da reinvenção de cultura. Segundo esse autor, o processo de relativização de fenômenos étnicos provocou

um movimento que levou à proliferação de identidades múltiplas e heterogêneas [...] qualificadas como parte de um fenômeno geral de “invenção de tradições”, e agora particularizadas como integrantes de um contexto pós-moderno, de mundialização econômica, política e cultural (1999, p.8).

O Nordeste reúne parte significativa dos processos de etnogênese²⁰, ainda que o mesmo seja vivenciado em outras regiões do país. Fatores como antiguidade de contato, a política de colonização, a hibridização das fronteiras, o histórico de ocupação, a extinção oficial de seus povos e as primeiras reivindicações de indianidade por grupos caboclos determinam a referência do Nordeste (ARRUTI, 2006). De forma geral constata-se que os grupos indígenas

²⁰ O termo etnogênese, ainda que contestável, faz referência a povos ditos ressurgidos, emergentes ou resistentes - aludindo assim à individuação de grupos étnicos e ao processo simbólico e organizacional de formação de novos grupos e identidades coletivas. Tanto como conceito quanto como processo tem sido amplamente discutido no âmbito dos estudos sobre etnicidade.

no Nordeste vivem um processo intenso e contínuo de fricção interétnica, tal como o conceito elaborado por Cardoso de Oliveira:

Chamamos de "fricção interétnica" o contato entre grupos tribais e segmentos da sociedade brasileira, caracterizado por seus aspectos competitivos e, no mais das vezes, conflituais, assumindo esse contato proporções "totais", isto é, envolvendo toda a conduta tribal e não tribal que passa a ser moldada pela situação de fricção interétnica (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1962, p.478).

Segundo aponta Oliveira Filho (1993/96, p. 478), dois fatores favoreceriam os processos de recuperação étnica: os sistemas econômicos e políticos que aumentam a pressão sobre a terra, e o surgimento do campo indigenista - na década de 1940 a instalação de uma unidade do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) no Nordeste e a partir de meados dos anos 1980 a atuação da Funai e organizações não-governamentais.

Carregando o estigma de pouco autênticos, menos índios e desprovidos de forte contrastividade cultural (OLIVEIRA FILHO, 1999), os grupos do Nordeste contrariam o estereótipo exótico, não correspondendo à aparência física representativa do índio no senso comum: a cor - mais morena, os olhos - puxados, e os cabelos - lisos e escuros; numa imagem do primitivo nu que pronuncia palavras incompreensíveis.

A própria Funai tem dificuldades no trato com povos indígenas do Nordeste. Para Oliveira Filho:

o órgão indigenista sempre manifestou seu incômodo e hesitação em atuar juntos aos 'índios do Nordeste', justamente por seu alto grau de incorporação na economia e na sociedade regionais. O padrão habitual de ação indigenista ocorria em situação de fronteira de expansão, com povos indígenas que [...] possuíam uma cultura manifestadamente diferente daquela dos não-índios [...] criando condições para o chamado desenvolvimento econômico (OLIVEIRA FILHO, 1999, p.17).

Ainda hoje são perceptíveis as dificuldades da Funai ao atuar com povos no Nordeste. Como demonstra o autor, parte desse gargalo é explicado pela própria concepção indigenista do órgão, pensado para lidar com grupos recém-contatados ou "pouco integrados".

No Ceará os povos indígenas foram declarados oficialmente extintos em 1863²¹, e a Funai contabiliza, no ano de 2007, 9.959 índios no estado. Os Tapeba começaram a reivindicar seus direitos territoriais partir da década de 1980, seguidos por diversos outros grupos.

Ao romper o silêncio, eles desafiaram não apenas os posseiros e políticos locais, que há anos invadiram suas terras ancestrais, mas também a própria história oficial que afirmava não haver mais índios no Ceará (VIEIRA *et al*, 2007).

²¹ Em muitas regiões a extinção foi convenientemente decretada, uma vez que as terras indígenas eram a partir daí consideradas devolutas, sendo arrendados pelo próprio Estado.

O estado conta hoje com nove terras indígenas em processo de reconhecimento administrativo, sendo que apenas uma teve sua regularização fundiária concluída, e quatro não contam sequer com definição de limites. Quatro das oito terras são de ocupação tradicional do grupo Tremembé e as demais fazem referência aos Jenipapo-Kanindé, Potiguara, Pitaguary, Anacé e Tapeba:

TI	Grupo Indígena	Município	Área (hectares)	Situação/Etapa
Córrego João Pereira	Tremembé	Acaraú, Itarema	3.162	Regularizada Concluído
Lagoa Encantada	Kanindé	Aquiraz	1.731	Delimitada Contraditório
Mundo Novo/ Viração	Potiguara	Monsenhor Tabosa, Tamboril	“0”	Em estudo Estudos antropológicos
Pitaguary	Pitaguary	Maracanaú, Pacatuba	1.728	Declarada Demarcação física
Tapeba	Tapeba	Caucaia	4.767	Delimitada* Contraditório
Tremembé de São José e Buriti	Tremembé	Itapipoca	“0”	Em estudos complementares
Tremembé de Almofala	Tremembé	Itarema	“0”	Em estudo Planejamento
Tremembé de Queimadas	Tremembé	Acaraú	“0”	Em estudo Estudos antropológicos
Anacé	Anacé	Caucaia e São Gonçalo do Amarante	“0”	Elaborado estudo de fundamentação antropológica

Quadro 3 - Terras Indígenas no Ceará, por ordem alfabética
Fonte: Sistematização a partir de dados extraídos do STI

Além dessas nove que constam no Sistema de Terras Indígenas da Funai, existem ainda áreas reivindicadas por outros grupos, a exemplo dos Kariri de São Benetido. Embora sem território demarcado, os Kariri também são assistidos pelo Núcleo de Apoio Local da Funai. De acordo com informações prestadas pela unidade administrativa local, são “reconhecidas e apoiadas pela Funai Ceará” quatorze etnias: Tapeba, Tremembé, Pitaguary, Kalabaça, Kariri, Gavião, Potiguara, Jenipapo-Kanindé, Tabajara, Kanindé, Anacé, Tupinambá, Tubiba-Tapuia e Kariri de São Benedito, sendo que este último grupo aguarda manifestação da Diretoria de Assuntos Fundiários e ainda não tem acesso a políticas públicas diferenciadas.

Os grupos indígenas do estado habitam diferentes unidades geográficas - litoral (os Tremembé e Jenipapo Kanindé), serra (Pitaguary da Munguba) e sertão (como os Kalabaça e Kariri). Com exceção dos Tupinambá, que vivem em Crateús e dos Kariri, de São Benedito, os demais grupos estão localizados nos municípios da figura abaixo, onde percebe-se o predomínio de ocupação no litoral, em especial a Mesorregião do Norte cearense, e também um corredor de povoamento quase contínuo até o sertão oeste do estado, limite com o Piauí:



Mapa 3 – Povos indígenas no Ceará.
Fonte: CDPDH, 2008.

O dispositivo legal de maior relevância sobre etnogênese e reconhecimento é a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre povos indígenas e tribais. A Convenção passa a ser adotada em 1989 por ocasião da 76ª Conferência Internacional do Trabalho, sendo ratificada pelo Brasil em julho de 2002 e promulgada por meio do Decreto nº 5.051/2004.

A partir de sua publicação são revistos e oficialmente superados os procedimentos e os instrumentos utilizados até então pelo Estado brasileiro que antes buscavam determinar a legitimidade de reivindicações como grupo étnico diferenciado por meio de laudos e perícias antropológicas²², assumindo como nova diretriz a auto-declaração:

A auto-identificação como indígenas ou tribais deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção (Art. 1º).

²² Sobre, ver SANTOS, Ana Flávia Moreira, OLIVEIRA, João Pacheco de. "Reconhecimento étnico em exame: dois estudos sobre os Caxixó". Rio de Janeiro : Contra capa, 2003, 207p.

Destaca-se que apesar da auto-identidade indígena ser critério imprescindível, a consciência de uma identidade diferenciada não é o único critério e não pode ser interpretado isoladamente.

Esse instrumento normativo trouxe avanços, assegurando aos povos indígenas o gozo de direitos humanos e liberdades fundamentais, mas sua aplicabilidade é bem mais complexa. O órgão indigenista não define quem é índio, mas também não garante o acesso a políticas públicas diferenciadas - principalmente fundiárias - aos grupos que se identificam como indígenas ou descendentes de populações pré-colombianas.

Superada a necessidade de comprovar imemorialidade, o processo de regularização fundiária das terras indígenas é norteado pela comprovação rigorosa da tradicionalidade de ocupação do território²³, uma vez que territorialidade e identidade passam também pela relação que os grupos mantêm com um espaço físico constituído com base em suas próprias crenças (LITTLE, 2002).

Ao dissertar sobre o histórico de ocupação da TI Tapeba, Barreto Filho destaca que a significativa documentação existente comprova a presença indígena na região e ainda mostra “como o estilo de vida dos índios foi configurado pelo molde repressivo e disciplinar do poder colonial - o que elucida as razões pelas quais a herança indígena foi dissimulada” (2006, p.4).

Ao falar sobre sua inserção no movimento indígena, liderança tapeba aborda a luta pelo reconhecimento:

Bem, em 2002 foi a minha primeira assembléia, que eu participei da minha primeira assembléia que foi lá em Jenipapo Canindé. Foi a primeira assembléia, né. Mas antes disso eu já... a gente já participava, mas de uma outra forma, porque a gente participava buscando nosso reconhecimento, né? Porque até então nós não éramos reconhecidos como índios, nós éramos reconhecidos como posseiros, né? E a gente teve toda uma história que a gente buscou, a história da nossa família e tudo e depois disso o próprio movimento nosso lá na terra (Nailto Tapeba, 2009).

Ele também destaca com orgulho o pioneirismo do grupo na reivindicação dos direitos indígenas: “o primeiro povo que levantou a bandeira da luta foi o povo Tapeba, então a gente começou primeiro”.

²³ As linhas mestras do processo administrativo de regularização fundiária estão dispostas no Decreto nº 1775, consoante a Portaria MJ nº 14, ambos de janeiro de 1996. Sobre a Portaria 14 e o papel do antropólogo na identificação de TIs sob o viés da antropologia do direito, Cf: BARRETTO FILHO, H. T. . “Disciplinando a Diversidade Cultural: uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14”. In: Antonio Carlos de Souza Lima; Henyo Trindade Barreto Filho. (Org.). Antropologia e Identificação: os antropólogos e a identificação de terras indígenas no Brasil, 1977-2002. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria / LACED / CNPq / FAPERJ / IEB, 2005, p. 119-135.

Siqueira (2007) discute o aspecto político da cultura e a intencionalidade mais ou menos implícita nos processos de recriação e reinvenção de formas sociais e padrões culturais. O autor complementa as referências que apontam para a etnicidade como processo político e simbólico para considerá-la também a partir dos interesses políticos relacionados tanto à manutenção quanto ao reforço de grupos étnicos. Pode-se acrescentar também os interesses relacionados à “criação” de grupos étnicos no contexto do Nordeste, uma vez que

A etnicidade não se manifesta nas condições de isolamento. É, ao contrário, a intensificação das interações características do mundo moderno e do universo urbano que torna visíveis seus aspectos relacionais e dinâmicos. Logo, não é a diferença cultural que está na origem da etnicidade [...]. A etnicidade também não se define como uma qualidade ou uma propriedade ligada de maneira inerente a um determinado tipo de indivíduos ou de grupos, mas como uma forma de organização, ou um princípio de divisão do mundo social cuja importância pode variar de acordo com as épocas e as situações (SIQUEIRA, 2007, p.210).

Nesse sentido, as características eminentemente políticas dos arranjos contemporâneos não suprimem seu caráter étnico. As lideranças indígenas, principalmente quando organizadas, são levadas a uma maior politização étnica em virtude do diálogo que precisam estabelecer com o Estado, a partir do qual podem usufruir de políticas públicas diferenciadas, notadamente as fundiárias, além das educacionais e de saúde. Para o autor a etnicidade imprimiria, portanto, “um peso político na relação com o Estado” (2007, p.211).

Por esse caminho, o caráter político da cultura seria decorrente dos significados de processos que buscam remodelar a estrutura de poder social e simbólico de modo a reconfigurar, legitimar e afirmar identidades. É nesse contexto que Siqueira (2007, p.217) destaca o processo de “ecologização” dos discursos políticos de lideranças indígenas como fator catalisador da auto-afirmação étnica, imprimindo na participação indígena – também em sua forma organizada – a influência das distintas configurações sócio-políticas, étnicas e territoriais.

2. PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tomando como pressuposto um ciclo positivo no qual os processos participativos tendem a promover novos arranjos de organização social e formal, e que esta organização fortalece a participação, este capítulo apresenta alguns aspectos conceituais e um breve panorama do surgimento e consolidação do movimento indígena no Brasil.

2.1 - Marco conceitual

Embora amplamente empregado nas mais diversas versões, o conceito de participação foi inicialmente utilizado nos anos 1960, como característica de processos decisórios e que possibilitaria novas formas de interação e ligação da esfera individual para a social (SAYAGO, 2000). Segundo a mesma autora a participação era vista então como alternativa de inclusão dos marginalizados e paralelamente como mecanismo de acomodação à ordem vigente.

Pode-se deduzir então que a cada chamado à participação o que importa é distinguir antes “quem chama?” e “para quê chama”, ou seja, a quem interessa esta participação e, para ‘este’ a quem interessa esta participação, qual indivíduo ou qual coletividade devem estar envolvidos no processo de participação. Para Sayago,

o problema é encontrar um ponto de equilíbrio, pois, em primeiro lugar, chega a haver tantos interesses quanto grupos envolvidos. Em segundo lugar, a força dos grupos que se articulam é bastante díspar e, em terceiro lugar, a pressão exercida pelos agentes externos dificulta uma aproximação menos instrumental desses grupos (2000, p. 42; 2007, p. 14).

Outros autores também chamam a atenção para o risco de instauração de processos de participação que visam apenas a manutenção do *status quo*, condição que já se apresenta com certa freqüência em sistemas democráticos ocidentais e não-indígenas (SCHRÖDER, 1999), quando a participação se inseria nos esquemas de desenvolvimento comunitário (SALVIANI, 2002). Esse contexto tende a ser bem mais complexo quando se refere aos processos de participação de povos indígenas.

Para melhor entendimento da disparidade das forças - que tendem a se enfrentar-, Sayago usa a concepção do antropólogo Lévy Bruhl sobre estudos feitos em áreas indígenas, em 1949: “para a mentalidade primitiva ser é participar” (BRUHL, 1949, p. 869 *apud* SAYAGO, 2000, p. 41), que “o indivíduo na comunidade primitiva não adere ao grupo por uma escolha, mas prolonga sua individualidade na comunidade, vive existencialmente na família, na linhagem, na tribo. É mais, portanto, do que uma simples solidariedade social, é uma coexistência” (*ibidem*).

Também no mesmo sentido de Sayago, Matos (2007) destaca a participação como um conceito definido no contexto de diálogos interculturais, e ressalta que esse termo é aplicado às mais variadas situações, generalizando seu significado e camuflando sua diversidade. Aponta ainda para a necessidade de que sejam aprofundadas as discussões e reflexões quanto ao caráter dessa *participação* e os significados da aplicação de cada conceito.

Sayago apresenta as variadas práticas em geral observadas de participação, classificadas em função do caráter ideológico que em geral assume: as diferentes formas de participação podem se dar individualmente, de forma coletiva ou associada.

Outros dois tipos contrapostos de participação apresentados por Sayago caracterizam a participação passiva e a ativa. A *participação passiva*, uma participação acomodada e em conformidade com o que se espera dos participantes, podendo ser engajada - individualmente (a participação aqui ganha força pela quantidade de pessoas e não pelo aspecto qualitativo) ou coletivamente (“massa de manobra”) - ou neutra. Já a *participação ativa* é apresentada por Sayago como uma forma de participação orgânica e dinâmica de um grupo ou comunidade que assume a luta pelos seus interesses por meio do seu comprometimento direto e constante, sendo baseada na solidariedade.

A *participação voluntária* é apresentada como uma variante: também se dá em grupo e em função de solução imediata de problemas e é regida pela solidariedade, no entanto não tem como características a constância e a formalidade.

Em contraposição à *participação ativa* é apresentada por Sayago a *participação instrumental que visa* a mobilização em função de posição ou poder. É dirigida por organizações externas aos grupos ou pessoas participantes. A “participação” da população aqui não inclui a inclusão na tomada de decisões. Como exemplo, Sayago apresenta os programas sociais participativos desenhados pelos organismos de financiamento internacional como o BIRD e o BID.

Esse tipo de participação também pode ser observado com certa frequência em programas do Estado brasileiro, como forma de legitimação. Exemplo disso é trazido por Santos (2003) ao analisar planos orçamentários do governo, onde a participação é tratada como necessidade de adesão posterior aos projetos, sem influir no planejamento e definição de ações prioritárias a serem contempladas. Para os autores, a participação passa “a significar uma estratégia de aproximação com a população, já na fase de implementação, para levar à aceitação ou aprovação do empreendimento por meio de vantagens compensatórias. Isso

acontece, sobretudo, quando a implantação de megaestruturas provoca impactos de toda ordem” (SANTOS *et al*, 2003, p. 34).

Na lógica desenvolvimentista, resistência ou participação seriam, para Ribeiro, resultados de combinações de duas variáveis: acesso ao poder (sendo capaz de controlar seu próprio ambiente), e acesso à informação (garantindo a compreensão dos fatos que se desenrolam). Para esse autor, “a auto-confiança dos atores locais e a apropriação dos desígnios de um projeto só podem prosperar quando os atores sentem que têm poder sobre seu ambiente” (2005, p. 12). Nesse sentido, iniciativas verticalizadas e autoritárias conduziram a um sujeito-passivo, enquanto abordagens participativas levariam à apropriação de sujeitos-ativos. Nos dois casos, entretanto, os sistemas locais são sempre impactados por intervenções desenvolvimentistas.

Sayago (2000) lembra com propriedade as paradoxais relações de poder inseridas em qualquer processo que se proponha participativo e que por ele são gerados. Para a autora, “a noção de participação interessa na medida em que permite entender ou descobrir os princípios que regem a integração entre os indivíduos de uma determinada sociedade” (SAYAGO, 2000, p.41). Pode ser acrescentado ainda que a noção de participação se aplica também à compreensão dessa relação entre sociedades, no caso, entre sociedade indígena e a sociedade majoritária.

Nas sociedades primitivas [...] domina o princípio da solidariedade. Na sociedade contemporânea, impera o domínio de um sobre o outro. [...] Prevalece a “esfera do ter” mais do que a “esfera do ser” (SAYAGO, 2000, p. 55).

Partindo do entendimento de etnodesenvolvimento como uma “noção centrada em questões relativas a sustentabilidade sócio-cultural dos grupos étnicos no processo de desenvolvimento econômico” (VERDUM, 2007, p.7), cabe aqui algumas considerações também sobre este conceito. Stavenhagem (1981; 1985) apresenta uma alternativa às teorias desenvolvimentistas que se desdobra em um instrumento democrático mais adequado às especificidades étnicas frente à modernização, ao progresso e aos projetos de desenvolvimento.

Para Souza Lima e Barroso-Holffmann (2002 p. 19), a perspectiva do etnodesenvolvimento considera, não só o respeito às especificidades, a autonomia indígena e a valorização de seus conhecimentos tradicionais, “como também supõe certos padrões ético-morais sobre os modos como o ‘mundo dos brancos’ se posicionará em relação à vida desses grupos diferenciados, levantando, entre outras questões, as de quais valores serão acionados”.

Segundo Souza (2008, p.102), o etnodesenvolvimento surge como “resposta ao caráter altamente agressivo e etnocida das práticas do desenvolvimento contra os povos indígenas”.

Essa perspectiva seria útil na medida em que se presta “à troca de saberes e/ou de bens entre sociedades indígenas, os segmentos sociais dominantes e a administração indigenista” (p.20). Para esses autores, o conceito de etnodesenvolvimento está relacionado à passagem de um modelo tutelar para um modelo de gestão que prega a autonomia articulada sobre alianças que extrapolam as fronteiras nacionais. Como exemplo mais nítido dessa extrapolação de fronteiras, temos as cooperações técnicas internacionais como mecanismos de financiamento de iniciativas implementadas sobre a bandeira do etnodesenvolvimento (como projetos implementados no âmbito do PPG7, particularmente o PPTAL e o PDPI) e também os organismos financiadores de grandes empreendimentos no Brasil.

No etnodesenvolvimento as necessidades básicas, a qualidade de vida e a valorização da cultura se sobrepõem ao crescimento econômico e a reprodução de padrões de consumo de países do primeiro mundo. Destaca-se ainda o respeito aos “recursos locais, sejam eles naturais, técnicos ou humanos”, e por fim, “um desenvolvimento participante, jamais tecnocrático, abrindo-se à participação das populações locais em todas as etapas de planejamento, execução e avaliação” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006, p.48).

Acerca do caráter participante do conceito de etnodesenvolvimento trazido por Stavenhagen, Cardoso de Oliveira ressalta a participação como condição para a comunicação e a argumentação, assegurando “a possibilidade das relações interétnicas serem efetivadas em termos simétricos, ao menos no que diz respeito aos processos decisórios [...], e no nível das lideranças locais, portanto étnicas, em diálogo com técnicos e administradores alienígenas” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006, p. 49). Cardoso admite, no entanto, a dificuldade e por vezes impossibilidade inerente à consolidação de tal simetria de relacionamento, e ressalta que apenas o fato de ser intento o alcance dessa moralidade imprime aos programas de etnodesenvolvimento promovidos por agentes externos um caráter mais ético. Por esse caminho, a efetividade de políticas de etnodesenvolvimento dependem também da articulação e apoio dos poderes locais e regionais.

Nessa fala de uma liderança Tapeba percebe-se a clara referência ao que tem se tratado como etnodesenvolvimento:

Nós enquanto movimento, enquanto organização, o que é que a gente busca: as nossas políticas de desenvolvimento. As nossas, que são diferentes mas

podem ser parecidas também. Só que o que é que acontece, é difícil, é difícil... O que vem que traz impacto ruim chega com muita facilidade.

Espera-se, contudo, que quanto mais o indivíduo participe de alguma forma, mais avance no entendimento de sua própria força e da sua comunidade e mais cresça a sua organização independente, solidária e autônoma em relação a projetos externos. Sem dúvida, o espaço da participação com a busca de autonomia, autogestão foi ampliado nas últimas décadas, assim como também o Estado já não pode ser considerado repressor das manifestações de autonomia. Instâncias e fóruns de participação, institucionalizadas ou não, representam desafio tanto para os gestores de políticas sociais como para as comunidades até então marginalizadas.

2.2 - Participação indígena e políticas públicas

A concepção de democracia permeia toda a Constituição Federal e, embora nem sempre efetiva, um estado democrático pressupõe a garantia de informação e participação dos cidadãos. Conforme aponta o jurista Paulo Affonso Leme Machado, “a participação popular, visando à conservação do meio ambiente insere-se num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade” (2005, p.87). Os povos indígenas têm direito a essas garantias, especialmente acerca das decisões econômicas e políticas capazes de afetá-los.

Em um modelo de gestão estratégica e democrática, “a democracia na gestão ambiental abre espaço para a efetividade da participação” (LEME MACHADO, p.99). Dispõe o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)²⁴

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

²⁴ Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro. O seu objetivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas.

Constitucionalmente, o direito dos povos indígenas à participação está disposto nos Artigos 231 e 232, que versam respectivamente sobre aproveitamento de recursos hídricos e minerais e sobre acionamento do judiciário em defesa de seus interesses.

A participação também está presente no Estatuto do Índio, que em seu Artigo 2º prevê a colaboração dos indígenas quando da elaboração e execução de programas e projetos para beneficiá-los. Está registrada, ainda, na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e, especialmente, a Convenção 169 da OIT, que em seu Artigo 2º dispõe como dever do Estado o de “desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma atuação coordenada e sistemática com vistas a proteger o direito desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”.

Particularmente quanto a sua relevância no licenciamento ambiental, destacamos o Art. 6º da Convenção supracitada, quando dispõe que

Os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, por meio de suas instituições representativas, toda vez que se prevejam medidas legislativas ou administrativas capazes de afeta-los diretamente;

b) estabelecer meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente [...]

Art. 7º

1. Os povos indígenas e tribais deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que afete suas vidas, crenças, instituições e bem estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional capazes de afeta-los diretamente.

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

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

Outros dispositivos legais trazem também a participação indígena, como o Decreto nº 1775/96, ao prever a participação dos índios na definição de seu território e o Decreto nº

3156/97, que trata da participação dos índios na elaboração e execução da política de saúde indígena.

As terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas imprescindíveis, mesmo assim outro gargalo que dificulta a compreensão do alcance da participação indígena no licenciamento ambiental diz respeito à instalação de obras de infraestrutura consideradas de “relevante interesse público da União”, uma vez que a CF não define quais os casos a que esse relevante interesse se aplica. Sobre essa mesma questão, o Estatuto do Índio, em seu artigo 20:

Em caráter excepcional e por qualquer dos motivos adiante enumerados, poderá a União intervir, se não houver solução alternativa, em área indígena, determinada a providência por Decreto do Presidente da República. A intervenção poderá ser decretada [...] para a realização de obras públicas que interessem ao desenvolvimento nacional.

A democracia participativa pode ser caracterizada pelo avanço da participação de setores organizados nas políticas de meio ambiente e suas estruturas governamentais. No entanto, o envolvimento desses setores na década de 1990 se deu mais no sentido de diminuir a ineficiente interveniência estatal que de fato para qualificar a adesão de atores. A partir disso, há que se destacar a tênue fronteira entre a democracia participativa e o que autores chamam de “privatização do processo de tomada de decisões públicas” (BURSZTYN & BURSZTYN, 2002, p. 17) - prerrogativa indelegável do Estado - questionando a representatividade das entidades organizadas da sociedade civil ao atuar em projetos financiados por organismos internacionais. Essa questão também é válida para o contexto de ONGs indigenistas, ao conduzirem iniciativas que competem à esfera pública.

Os mesmos autores destacam, contudo, a necessidade de problematizar questões como a legitimidade de entidades representativas e também o limite de intervenção nos processos de tomada de decisão pública. Destacam, por fim, que apesar da relevância delegada à democracia participativa ela não pode substituir a democracia representativa, e deve ser entendida como complementar.

Partindo do pressuposto que uma participação qualificada é precedida por informação consistente, destaca Villares (2009), que a informação se constitui em “ferramenta indispensável na busca da racionalidade e do consenso exigido pelo direito” (2009, p. 87), possibilitando um pronunciamento qualificado sobre a matéria. Ressalta ainda o compromisso tanto do Estado como de agentes privados em transmitir

à população e aos setores interessados as informações de seu conhecimento, de forma acessível, adequada e em tempo hábil para o debate público e democrático e para a tomada de decisão. A informação é um pressuposto para a escolha consciente e a participação democrática (VILLARES, 2009, p. 88).

Informação, participação e poder estão, portanto, estreitamente vinculados, como afirma Sayago (2000, p.57) - “quanto mais esclarecido o cidadão, tanto mais é poderoso. Quanto mais esclarecido, mais quer que *tirem as mãos de cima dele*”. Nesse sentido, temos um processo de informação que subsidia e promove a participação qualificada, dando ao indivíduo o poder da autonomia.

Villares (2009, p. 228) destaca ainda “a necessidade de uma legislação específica que preveja a concretização do direito à informação no processo de licenciamento ambiental”. Complementando o raciocínio do autor, sublinha-se a necessidade de que essa diretriz traga procedimentos e mecanismos para efetivação de uma informação plena e conseqüentemente de uma participação qualificada, consistindo de fato em uma oitiva aos povos afetados. O mesmo autor afirma: “para que haja participação, é necessário um Estado que assuma a tarefa de criar condições materiais e políticas e estimular a organização dos cidadãos” (2009, p.90).

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

Para Schröder “a Funai não representa de maneira alguma uma política indigenista participativa” (1999 p. 259). De fato, é forçoso reconhecer que até os anos 1960 eram raras ou inexistentes intervenções do então Serviço de Proteção ao Índio no sentido de desenvolver atividades participativas pelo bem estar dos povos indígenas. A mentalidade vigente era a de facilitar a integração dos índios à comunhão nacional. A partir das décadas de 1970 e 1980 surgem algumas intervenções oficiais no sentido de amenizar os conflitos gerados a partir das frentes de ocupação. Nos anos 1980 e 1990, já em um contexto democratizado, as comunidades indígenas são contempladas em algumas políticas públicas de caráter assistencial e direcionadas a minorias. Embora mantivesse a concepção de iniciativas

moldadas por atores externos, houve algum avanço em relação à inserção de formas participativas.

É a partir de anos recentes que se tem um maior esforço em problematizar as formas de participação indígena nas iniciativas promovidas pelo poder público. Secchi (2004) classifica esses períodos da seguinte forma: até 1960, o período da “exclusão indígena”; do começo da década de 1970 até fim da década de 1980, o chamado período da “inclusão compulsória”; do começo da década de 1990 até hoje, o período da “inclusão solidária”. Por fim, o autor denomina como período de “protagonismo indígena” a tendência que se estabelece para o futuro.

Apesar da herança paternalista e da tradição assistencialista da Funai, deve-se reconhecer recentes e significativos avanços - ainda que pontuais - resultado de esforços de departamentos como a Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário (CGDC), Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente (CGPIMA) e Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF) em parceria com o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia (PPTAL). Na esfera política, também é de grande relevância - apesar de suas limitações - a instituição da Comissão Nacional de Política Indigenista.

Segundo Secchi e Andrade:

A incorporação da participação e da responsabilização compartilhada tomou força na medida em que se percebeu que o protagonismo indígena no âmbito dos projetos só será possível se forem assegurados os espaços estratégicos para a sua consolidação, e dentre eles, o domínio dos saberes relativos a sua gestão (2006, p.22).

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

o crescimento, mesmo lento, da participação gradativa de representantes étnicos nas comunidades cada vez mais amplas de comunicação e argumentação - em que pesem todas as dificuldades já apontadas para a plena efetivação da ética discursiva -, é algo que devemos levar em conta para melhor entendermos o quadro em que se inserem atualmente as relações interétnicas e, sempre que possível, pressionarmos por sua democratização (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1996, p.186).

O autor aponta também como um dos gargalos para efetivação de processos participativos as estruturas locais da Funai e as dificuldades de comunicação e vai ao encontro das considerações feitas por outros teóricos abordados neste capítulo. Reconhece ainda a participação como “um dos conceitos-chave dos atuais discursos e políticas de desenvolvimento” (SCHRÖDER, 1999 p.233), especialmente em projetos com grupos indígenas, mas que essa participação, no entanto, é trazida de forma genérica em diretrizes de instituições governamentais e ONGs, na maior parte das vezes sem especificá-las como meta da ação ou um meio. Para o autor:

A participação indígena deve ser realizada em todas as fases dos projetos e ter sua base no acesso livre a todas as informações que dizem respeito aos projetos[...]. Os planos de desenvolvimento para as comunidades indígenas devem ser culturalmente adaptados, sendo consideradas especialmente as organizações políticas, sejam elas tradicionais ou modernas. No entanto, não se conhece nenhum método global que garanta a participação total no nível das comunidades (SCHRODER, 1999, p. 234).

Convém observar que essa visão traz uma aparente contradição inerente aos processos participativos: o reconhecimento da impossibilidade de garantir uma participação plena. Também Miller (2008, p. 3 e 4), ressalta a necessidade e relevância da participação indígena no âmbito da elaboração de uma política de gestão ambiental em terras indígenas:

Para a construção do diálogo e dos novos mecanismos necessários para a gestão ambiental nas terras indígenas, o protagonismo indígena é elemento fundamental e imprescindível. As organizações indígenas representam hoje movimentos fortes de base, que vêm se estruturando para uma participação crescente na elaboração das políticas indigenistas. Essa participação é prevista e enunciada em vários programas de governo, como o Plano Amazônia Sustentável - PAS, que tem como compromisso central da estratégia de sua implementação o apoio do estado a esforços de autoorganização e mobilização dos setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas. Enquanto no PAS esta participação indígena ainda está no campo teórico, em várias outras instâncias o protagonismo indígena está claramente presente e atuante, como é o caso do PDPI, onde há a presença paritária indígena na sua Comissão Executiva, como também na CNPI. Há o pleno reconhecimento que somente pelo trabalho em parceria com as organizações indígenas é que as políticas indigenistas do Governo serão capazes de atingir seu potencial pleno.

Para Stibich (2005), no entanto, os documentos do Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI) abordam a participação que implica no aprendizado de técnicas e como instrumento pedagógico para moldar comunidades na elaboração, implementação e avaliação

dos projetos. Nesse sentido, esse autor avalia que, ao menos em sua fase inicial, o PDPI não atingiu um diálogo simétrico com os índios, ainda que tenha contato com a representação desses em sua preparação. Desse modo, não poderia ser considerado, ainda, tal como apresentam os autores:

[...] uma iniciativa que respeita as formas tradicionais de organização dos povos indígenas e em seus modos de produção e transmissão de conhecimentos e, ao mesmo tempo, os capacita para lidar com os impactos causados pela ocupação da Amazônia e pelas relações interculturais (SECCHI & ANDRADE, 2006, p.26).

Na perspectiva de Verdum (2007), se avaliada pelos documentos explicitados no PDPI, a participação é entendida como o esforço organizado de determinado grupo visando aumentar o controle sobre organizações, recursos, eventos e estruturas levando ao aumento de sua auto-estima e à promoção da autonomia.

Já Schröder (1999 p. 233) analisa as bases políticas e sócio-culturais da participação de grupos indígenas em projetos realizados pelo PPTAL, e conclui que, de forma geral, as áreas “oferecem boas pré-condições para as abordagens participativas”, ainda que alguns contextos sejam mais propícios a ações coletivas.

Em sua entrevista, Rosa Pitaguary, que trabalha na COPICE desde 2003, destacou

Eu sempre gosto de ouvir e também gosto de falar, de dar a minha contribuição, de dar a minha participação, assim do que eu acho, do que eu penso. Porque, às vezes, as pessoas vai pros cantos e chega lá só escuta e não dá a sua participação, às vezes tem vergonha e tudo. Eu sou até um pouco tímida pra isso, né? Mas quando precisa, eu bem que abro a minha boca e falo as coisas que eu penso ou que concordo ou que não. Quem gostar, gostou, que não gostar também... eu digo mesmo o que eu acho, né, que tem que ser ‘olha eu acho que isso aqui é assim’, então eu falo mesmo [...]

Aí, depois dessa assembléia [em 2002, no Jenipapo Kanindé], e em todas as outras assembléias que houve a gente não ficou fora mais de nenhuma, todos nós participamos, né? E até hoje a gente vem participando.

Ressalta ainda o papel articulador exercido interna e externamente pelas lideranças:

Pra entre esses ser escolhida uma pessoa pra vim pra cá com seus critérios, teve os critérios que também foram colocados que tinha que ter um pouco de conhecimento da luta indígena, tem que conhecer um pouco de fora. Não podia ser uma pessoa que ficasse só na sua aldeia e que não tivesse conhecimento.

A participação indígena seria a forma coletiva de exercício de cidadania. Entretanto, de forma geral, a participação indígena em processos de licenciamento tem se dado de forma ainda bastante tímida, limitada, periférica, incipiente e frágil. Nesse sentido, é importante destacar que a noção de participação, suas práticas, discursos e princípios, dialogam com concepções de engajamento e governança:

A questão do engajamento social, na realidade, refere-se a uma mudança de padrão no comportamento dos cidadãos que passaram a ser mais participativos e cientes de seus direitos [...]. Assim, emergem não somente as necessidades de discussão sobre o engajamento da sociedade nos processos de tomada de decisão, como também retornam à cena os conceitos de governança, de macro coordenação e de construção de canais de comunicação verticais no corpo governamental (COELHO, *et al.* 2005, p.281).

2.3 - Movimento Indígena

O movimento indígena na América Latina se utiliza de diferentes mecanismos na dinâmica pela autonomia e o direito à autodeterminação, sendo fortemente influenciados pelos processos sócio-políticos nacionais e pelas estratégias do movimento indigenista de cada país. Esses fatores incidem inclusive sobre o discurso de autonomia a ser adotado:

Em um momento de ativação política nacional com impulsos transformadores, o movimento indígena tende a afirmar perante o Estado e a sociedade nacional a demanda do reconhecimento do direito dos seus povos à livre determinação pelo estabelecimento da autonomia. Em outro momento de retração e declínio no movimento indígena, o discurso tende a se fragmentar e algumas partes do movimento tendem a enfatizar quase de maneira exclusiva a rearticulação interna (de seus povos e comunidades), para fazerem valer sua autonomia ou seu autogoverno sem o reconhecimento do Estado (SÁNCHEZ, 2009, p.68).

No Brasil, as primeiras organizações indígenas formalmente constituídas surgiram na década de 1980, após a realização de sucessivas assembleias de lideranças entre 1974 e 1979. A partir da experiência da União nas Nações Indígenas - UNI, criada em 1979 e extinta em 1982 por limitações de gerenciamento e representatividade, “o movimento indígena passa a trilhar novos rumos. Ao invés da concentração da articulação em uma única organização, busca-se, a partir de então, a criação de diversas outras organizações tanto regionais quanto locais, até mesmo nacionais” (CARVALHO, 2008, p. 23).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 conferiu autonomia aos povos e impulsionou a fundação de organizações indígenas, ao reconhecer essas representações como judicialmente legítimas:

A Constituição de 1988 conferiu aos índios e suas comunidades e organizações legitimidade para defenderem, em juízo, seus direitos e interesses, extinguindo qualquer dependência que estes poderiam ter em relação ao Poder Público para reivindicarem aquilo que entendem devido (GOMES, s/a, p.20).

O período pós 1988 é denominado por Luciano como de “Indigenismo Governamental Contemporâneo”, ocasião em que o movimento indígena é estimulado também em virtude do

“processo de retração do Estado na gestão da questão indígena, caracterizado principalmente pelo esvaziamento político-orçamentário da administração tutelar no órgão responsável, a Funai” (LUCIANO, 2006, p. 74). Para o autor, o órgão indigenista oficial não estaria adaptado a lidar com as novas configurações trazidas pela Constituição Federal em 1988, exigindo a ascensão e o fortalecimento das organizações indígenas com a ampliação de alianças e interlocutores.

Desde então, parte significativa dos povos indígenas busca fortalecer o que tem sido tanto um instrumento de diálogo com a sociedade de forma geral e construção de parcerias, como também a oportunidade de protagonizar seus próprios anseios, de reivindicar seus direitos e de representar-se, tomando um espaço de fala outrora abafado pelo órgão tutelar e por organizações não-governamentais, muitas vezes de caráter religioso. Para Schröder, “a nova política indígena representa formas de lidar com o mundo institucional, público e particular, da sociedade nacional e internacional e de apresentar reivindicações territoriais, assistenciais e econômicas” (1999, p.249).

Na década de 1990 as entidades juridicamente formalizadas como associações indígenas se consolidaram como formato de organização sócio-política dos povos indígenas no país, marcando o movimento indígena organizado e inaugurando um novo contorno nas relações interétnicas.

Especificamente no que tange ao movimento indígena no Ceará, Porto Alegre (2002) divide em dois principais momentos:

O primeiro, iniciado na década de 1980, se restringiu a ações pontuais dos índios, apoiados por entidades religiosas. Com a formação de lideranças, o leque de atuação foi sendo gradualmente ampliado até serem criadas as primeiras organizações indígenas: Conselho Indígena Tremembé de Almofala - CITA, Associação das Comunidades dos Índios Tapeba - ACIT, Conselho Indígena Pitaguary - COIPY, Conselho Indígena de Crateús - CIN CRA e Conselho Indígena Kanindé de Aratuba - CIKA.

O segundo momento é caracterizado pela organização em nível estadual, buscando reagir às pressões contrárias à demarcação de terras indígenas e culminando na campanha lançada em 1993. A partir daí percebe-se certa ênfase na apropriação e manipulação de signos de tradicionalidade e alteridade, como adornos e danças. Entre 1994 e 1999 foram realizadas cinco assembléias estaduais, fortalecendo a unidade do movimento indígena no Ceará e propiciando uma participação política mais ativa. Em 2008 foi realizada já a XIV Assembléia dos Povos Indígenas do Ceará, na aldeia Cajueiro, área habitada pelos Tabajara e Kalabaça.

Nesse sentido, atualmente são três as principais referências do movimento indígena para um tapebano: nacionalmente, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB, criada em 2005 mas ainda não consolidada, reúne as organizações regionais indígenas: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo - APOINME, Articulação dos Povos Indígenas do Sul - ARPINSUL, Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste - ARPIN-SUDESTE, Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal - ARPIPAN e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB.

A Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI também é uma referência, ainda que constituída por representantes indígenas e governamentais. Falaremos mais sobre essa instância mais adiante.

Regionalmente, desempenha importante papel a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo - APOINME. Segunda maior organização indígena do Brasil, a APOINME foi criada em 1995 e atualmente é sediada em Olinda/PE, atuando com base em dez²⁵ microrregiões, espaço que concentra cerca de “48 povos indígenas, distribuídos em mais de 165 comunidades, com uma população superior a 100.000 índios”²⁶. A coordenação da microrregião do Ceará tem Dourado Tapeba como Coordenador Executivo, além de Teka Potiguara e Renato Potiguara como titulares e Francilene Pitaguary como suplente. Os coordenadores de todas as microrregiões se reúnem semestralmente, e as reuniões de cada micro ocorrem de acordo com calendário próprio das comunidades envolvidas. Embora vinculadas à mesma organização, cada microrregião mantém sua autonomia na busca de alianças e parcerias, em consonância com as especificidades locais.

Na esfera estadual, o principal agente é a COPICE - Coordenação das Organizações dos Povos Indígenas no Ceará - criada a partir da Apoinme inicialmente para gerenciar um convênio com a Funasa - desde 2003 vem atuando na articulação dos grupos indígenas e no desenvolvimento de atividades relacionadas à saúde, meio ambiente, educação diferenciada, articulação de lideranças, produção, exposição e comercialização de artesanato. Além de trabalhar com todos os grupos indígenas no Ceará, a COPICE - cujo lema é “unificar e fortalecer o movimento indígena do Ceará”- mantém parceria com diversos órgãos públicos e organizações não governamentais, e é tida como um “pilare de sustentação do movimento indígena do Ceará, é a principal articuladora do movimento indígena do Ceará”.

²⁵ Antes com atuação baseada em 8 microrregiões, em novembro de 2009 incorporou novas micros correspondentes ao Piauí e Rio Grande do Norte.

²⁶ Fonte: Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva. Disponível em <http://www.cedefes.org.br/new/index.php>, acesso em 20/05/09. Cada microrregião conta com um coordenador e capilaridade de lideranças locais.

Em entrevista, Nailto demonstra a relevância do papel desempenhado pela COPICE no fortalecimento do movimento indígena:

a gente tem procurado dar o melhor de si para que o movimento indígena do Ceará cresça cada vez mais. E graças a Deus, depois que nós criamos a COPICE deu um salto significativamente do Movimento Indígena do Ceará, antes a gente tinha dificuldade de falar com as outras lideranças de ser reunir. Só que com a criação da COPICE a gente ver estreitar essas distâncias, a gente está mais próximo, a gente liga, visita, eles vêm aqui. Então houve uma consistência, aumentou o nível de discussão, o nível de participação do estado do Ceará. Não só no Movimento Indígena a nível de estado, mas até mesmo a nível nacional.

Localmente, outras organizações são também relevantes para o movimento indígena no estado, como a recente Articulação de Mulheres Indígenas no Ceará - AMICE, criada em 2008 e, especificamente nos Tapeba, a Associação das Comunidades Indígenas Tapeba - ACITA criada em 1985, Associação dos Professores Indígenas Tapeba - APROINT, criada em 2004, AINTACE - Associação Indígena Tapeba de Cultura e Esporte, que foi criada em 2006. Encontra-se ainda em fase de institucionalização a Associação dos Jovens Indígenas Tapeba – AJIT, fruto do “I Encontro de Jovens Indígenas Tapeba: Perspectivas de Fortalecimento Juvenil para Fortalecer a Luta”, realizado em outubro de 2009 com o objetivo de estimular a inserção juvenil nos espaços de discussão do grupo.

O movimento indígena é bem consolidado. Nós temos hoje a AMICE, que é a Organização das Mulheres Indígenas, temos a OPRINCE que é a organização dos professores, e temos a COPICE, são três entidades estaduais e temos a APOINME, que é a entidade regional, então a gente trabalha uns ajudando os outros, lado a lado, e eu acho que isso fez com que a gente crescesse mais o movimento, por essa união que a gente tem e pelo trabalho coletivo, não importa se a causa é da AMICE, se é da COPICE, a gente trabalha em busca de um objetivo só, a luta pela demarcação da terra e o bem-estar das comunidades.

[...] eu acho que a gente evoluiu bastante depois da criação da COPICE. A gente vê que o movimento indígena está crescendo, ó - primeiro quem fazia todas as articulações no estado era a própria APOINME, só que a APOINME não tinha sede, não tinha uma articulação tão eficiente como nós temos hoje, né? Então, depois da APOINME, nós tivemos a COPICE, aí depois veio a AMICE e agora, por último, veio a OPRINCE. Mas a luta é uma só, a gente tenta somar forças pra ver se a gente consegue.

Em dezembro de 2008 APOINME, COPICE, AMICE e OPRINCE realizaram, juntas, a XIV Assembléia dos Povos Indígenas do Ceará. O encontro aconteceu na aldeia do Cajueiro, área de ocupação de famílias Tabajara em Poranga, e além de realizar um balanço da assembléia anterior abordou diferentes temáticas: projetos em execução no estado, atuação de entidades indígenas e indigenistas, saúde, educação diferenciada, política partidária, etc, sendo específica a pauta do terceiro dia: “avaliação do movimento indígena no Ceará e nossas

lideranças” (Folder de programação, 2008). O encontro foi encerrado com o Toré, dançado pelos grupos participantes: Tapeba, Anacé, Gavião, Kanindé, Tabajara, Tremembé, Pitaguary, Potiguara, Kalabaça, Jenipapo-Kanindé, Tubiba/Tapuio e Kariri.

O Movimento Indígena do Ceará está ganhando força.. expressão agora. Então, muitas coisas que eram feitas dentro de áreas indígenas eram assim mesmo. As nossas lideranças da época não tinham muito esclarecimento e o pessoal chegava e fazia mesmo. Então, hoje a gente tem outra visão, conseguiu subir alguns degraus. Então, a gente tem uma condição melhor, não ainda 100% de estar brigando pelos nossos direitos, mas também pela preservação. Então, a gente busca isso. Se dependesse de mim, eu sou contra a duplicação da BR [222] nos dois trechos (liderança Tapeba, 2009).

De acordo com a liderança Tapeba Ricardo Weibe Nascimento da Costa (2007), o movimento indígena tem como foco a garantia da terra, partindo de cinco pilares: regularização fundiária, fiscalização, ampliação de limites, combate à instalação de empreendimentos, e, por fim, a necessidade de readequação dos dispositivos legais que regem os processos administrativos de reconhecimento territorial.

A liderança destaca ainda as limitações encontradas para organização do movimento indígena, desde dificuldades de mobilização e comunicação, até “manipulações políticas de várias entidades indigenistas, que forçadamente tentam falar pelos povos indígenas até a ineficiência do Estado”, que culminariam em “não se ter validada a autonomia de nossas comunidades e de respeitar o protagonismo de nossas lideranças e povos indígenas” (COSTA, 2007). Sublinha, por fim, a necessidade de se constituir uma representação nacional do movimento indígena, que unificasse e integrasse as diversas organizações locais e regionais. Essa necessidade vem se concretizando por meio da APIB.

A representatividade é um dos aspectos a serem considerados ao se tratar de organizações indígenas, já que “nenhuma organização representa perfeitamente nem todos os membros das sociedades respectivas, nem todas as suas comunidades locais” (SCHRODER, 1999, p.252). Por mais legítimo e representativo que seja o grupo de lideranças responsáveis pela interlocução com os órgãos partícipes do licenciamento, e por mais que esteja dada a impossibilidade de participação de todos os membros de determinado povo indígena (em especial os numerosos), é fato que os que não participam de alguma forma do processo tendem a subestimar a importância de empreendimentos desse porte em suas próprias vidas. Denota, como indicado no início deste trabalho, a falta de uma reflexão sobre o objeto em tela. A participação tapeba, ainda que bastante significativa (principalmente se comparada a situações semelhantes em processos de licenciamento ambiental) foi condicionada por limitações políticas e burocráticas.

É comum acontecer também processos conflituosos deflagrados pela instauração de novas lideranças políticas, nem sempre as tradicionais. Situação como essa é um dos desdobramentos gerados pela imposição de um modelo de diálogo formal com a sociedade envolvente, modelo esse muitas vezes incompatível com a formação de lideranças tradicionais, uma vez que exige conhecimentos específicos e domínio de algumas ferramentas técnicas, jurídicas e administrativas. Esses novos atores políticos passam a protagonizar ações antes exclusivamente desenvolvidas pelos caciques, podendo ser por eles apoiados ou atacados.

Nessa direção, a imposição da organização aos povos indígenas faz com que o movimento indígena tenha atualmente um relativo lugar de fala, contando com a possibilidade influenciar políticas públicas. Por outro lado, essa adaptação desestrutura formas tradicionais de organização social, forçando a criação de uma nova categoria de lideranças responsáveis pela interlocução com instituições.

Especificamente quando ao papel das organizações indígenas na efetivação de uma política de gestão ambiental em terras indígenas Miller destaca que

as organizações indígenas representam os meios de concatenar e consolidar a cadeia de diálogo que liga aldeias e comunidades às esferas governamentais e internacionais. No entanto, em muitos casos, falta às organizações apoio técnico, logístico e financeiro para melhor desenvolverem essa cadeia de diálogo. Neste contexto, é fundamental para a gestão ambiental nas terras indígenas o fortalecimento das organizações indígenas e o apoio do estado, de forma a potencializar a capacidade dos grupos indígenas de defender seus próprios interesses. Ademais, [...] esta capacitação e fortalecimento deverá apoiar os índios e suas organizações na elaboração, proposição e gerenciamento de projetos de Gestão Ambiental (MILLER, 2008, p.4).

A mais recente esfera de participação indígena na construção de políticas públicas específicas é a Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI, instituída por meio de Decreto presidencial de 22 de março de 2006. Tem como competência entre outras, a proposição de diretrizes e prioridades para a política indigenista, assim como a definição de métodos e mecanismos de monitoramento e avaliação das intervenções feitas pela administração pública.

À CNPI caberia a articulação dos diferentes órgãos que desenvolvem ações correlatas, acompanhando a execução do Plano Plurianual - PPA - e ainda, propondo atualizações da legislação. Presidida pela Funai, representa um momento singular na relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas na medida em que cria um espaço de diálogo institucional em um fórum de composição paritária entre os representantes indígenas e dos órgãos públicos e organizações não-governamentais. A CNPI é hoje o espaço de diálogo mais

expressivo do movimento indígena com o Governo Federal, como pode ser deduzido dos depoimentos que se seguem de dois representantes indígenas.

Sobre a participação dos representantes do Ceará na CNPI²⁷:

Como nós somos apenas suplentes, como nós não somos titulares, então pra nós podermos ter informações a gente tem que correr atrás mesmo, porque não passam direito as informações. Aí o que é que a gente faz, sempre quando tem alguma reunião dessas a gente liga [...] e pede que ela passe pra gente o resumo, alguma informação para que a gente possa estar passando a ter mais informações. Porque até então a gente não tem. Então qual é o nosso objetivo agora é a gente lutar, pra quando for renovar este grupo a gente colocar um como titular. [...] Então, o que a gente quer também é essas informações para a gente estar passando principalmente aqui no Ceará (Rosa Pitaguary).

E prossegue Nailto:

Eu acho que nós estamos prejudicados, nós temos duas suplências na CNPI, eu acho que o Ceará saiu prejudicado na composição da CNPI. Essa é a minha visão. Embora a gente tenha lá dois guerreiros, que são a Rosa e o Weibe, mas mesmo assim eu acho que nós saímos prejudicados. Por isso que ela falou: muitas vezes a gente não tem o conjunto da situação a gente tem a informação parcial (Nailto Tapeba).

E é por isso que estamos pretendendo que quando for reformular esta composição a gente lutar. Então a gente corre atrás pra a gente passar as informações para que a gente não fique mais prejudicado do que o que a gente já foi. Porque nós vimos que lá na Paraíba ficaram dois titulares do mesmo povo. [potiguara] Enquanto aqui no Ceará a gente ficou com dois suplentes para representar treze povos.

Na hora da votação foi uma coisa muito tumultuada e por conta disso teve... isso é opinião minha. Teve manobras, tiveram coisas para que isso viesse chegar a esse tipo de... que aconteceu. Infelizmente que aconteceu mesmo e a gente vai correr atrás do prejuízo, né? (Rosa Pitaguary).

Eu até quero fazer uma queixa porque independente de estar gravando, o que eu tenho pra falar pode gravar ou não ou digo mesmo. Não gostei, porque quando teve a conferência dos povos indígenas a gente fez toda uma discussão e depois foi refeito e nós somos prejudicados neste aspecto, porque a gente sabe que a Paraíba é um Estado considerado pequeno e é um povo só. Já aqui nós temos treze povos, são 16 municípios, é muita dificuldade... Então, se nós não tivermos a informação por completo a gente fica prejudicado e é o que acontece, apesar de todo esforço muitas vezes a gente não tem o conjunto da informação, tem a informação parcial. E o que chega, a gente repassa, mas a gente sente deficiência nessa parte de não chegar as informações integrais (Nailto Tapeba).

²⁷ Acerca de sua representatividade, entretanto, temos que o estado do Ceará, embora conte com cerca de 14 povos e oito terras indígenas, tem na CNPI apenas duas vagas de suplente, ocupadas hoje por uma liderança Tapeba e uma Pitaguary. Outros estados no Nordeste, como a Paraíba, embora tenham população inferior e com apenas uma etnia – Potiguara – tem dois representantes com titularidade.

A primeira reunião ordinária da CNPI aconteceu em Brasília, em junho de 2007, tendo sido abordadas basicamente questões relacionadas ao seu regimento interno, além da criação e composição de nove subcomissões temáticas: 1) anteprojeto de lei do Conselho Nacional de Política Indigenista, 2) justiça, segurança e cidadania, 3) terras indígenas, 4) etno-desenvolvimento, 5) assuntos legislativos, 6) saúde, 7) educação, 8) gênero, infância e juventude, 9) políticas públicas, orçamento e gestão. Na ocasião foi definida ainda como pauta de reunião extraordinária “Apresentação do Ministério de Minas e Energia sobre mineração e propostas de empreendimentos em terras indígenas” (Ata CNPI, 2007, p.7).

Relacionando as temáticas supracitadas às atribuições, conforme expostas em ata da CNPI, temos as questões sócio-ambientais relacionadas à instalação de empreendimentos mais próximas de duas subcomissões - a de terras indígenas e a de etnodesenvolvimento.

A primeira - terras indígenas - tem como função “acompanhar e propor prioridades para os processos de reconhecimento, desintrusão e proteção de terras indígenas”. Tal relação de maior proximidade se deve à relevância e às vezes até dependência do processo de regularização fundiária da TI no licenciamento ambiental. Na duplicação da BR-222 um dos grupos impactados, os Anacé, embora tenha registros de reivindicação desde 2003 só recentemente foi instituído grupo técnico para elaboração dos estudos de fundamentação antropológica. A ausência de delimitação impossibilita o adequado tratamento de **um dos** dados mais significativos na análise do componente indígena: a distância entre a terra tradicionalmente ocupada e o empreendimento proposto²⁸.

A segunda, de etnodesenvolvimento, teria como competência discutir os temas de “gestão e sustentabilidade, terras indígenas, no sentido de promoção (sic), com questões ambientais implícitas, segurança alimentar etc”. Considerando que tanto as “questões ambientais”- ainda que “implícitas”- quanto a sustentabilidade (ou ausência dela) estão abarcadas em gestão (adequada ou não), temos a relação direta com aspectos do licenciamento ambiental.

Já na sua segunda reunião²⁹ ordinária a discussão dos empreendimentos em terras indígenas começa a ultrapassar a mineração e os aproveitamentos hidrelétricos, brotando como preocupação uma abordagem mais ampla de interferências nos territórios indígenas. Na

²⁸ Outros critérios utilizados são: tipologia e potência do empreendimento, magnitude dos impactos previstos, obras associadas, uso e ocupação do solo na região, situação do processo de regularização fundiária, grau de degradação ambiental da TI e vulnerabilidade sócio-ambiental do grupo indígena.

²⁹ A primeira tratou de questões organizativas internas.

ocasião a liderança Akiaboro ressaltou que os Kayapó têm pressionado no sentido de obter informações sobre a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, projetada para ser instalada na Volta Grande no Rio Xingu, no Pará, impactando direta e indiretamente diversos grupos indígenas³⁰.

A fala do representante Kayapó traz a tona um dos mais complexos e polêmicos projetos de empreendimentos com previsão de fortes interferências em terras indígenas. Inicialmente apresentado como “Complexo Kararaô” e abarcando um total de seis usinas com geração de 20.375 MW, o projeto sofreu alterações, foi parcialmente reformulado e o que hoje se encontra em licenciamento pelo Ibama com a denominação de “Belo Monte” não prevê alagamento de terra indígena mas ainda é capaz de remodelar toda a dinâmica regional trazendo as mais diversas interferências para os povos e terras indígenas ali presentes.

O fato de ter sido o único empreendimento citado nominalmente em reunião da CNPI chama a atenção para a proporção da influência e mobilização histórica dos Kayapó e movimentos sociais contra a obra e o grau de visibilidade nacional e internacional por eles alcançado. Desde 1989, quando ocorreu marcante confronto entre empreendedor e povos indígenas sobre Belo Monte, diversos aproveitamentos hidrelétricos foram instalados em terras indígenas ou em seu entorno sem que houvesse tamanha repercussão. Alguns desses empreendimentos causaram impactos irreversíveis e de grande magnitude, talvez até maiores que os que possam ser causados pela instalação da UHE Belo Monte, mas não tiveram destaque nem parecido.

Sobre essa nova instância, Verdum constata que

A CNPI dispõe atualmente de instrumentos e de capital social e simbólico suficiente (e algum recurso orçamentário) para, se quiser, ao que parece, gerar subsídios destinados a reorientar as ações governamentais de promoção da gestão sustentável nos territórios indígenas (VERDUM, 2007, p.25).

É o que de fato se almeja, e a notar pelo nível de engajamento e importância que as lideranças têm dado à Comissão, ela surge como perspectiva positiva em consolidação.

Em entrevista, lideranças indígenas do Ceará:

nós temos dois representantes na CNPI, que é Rosa que é de Pitaguary e o Weibe que é Tapeba. Então, as discussões... eu digo assim: a gente tem que aprender a usar as tecnologias para a gente poder se comunicar, a gente usar as ferramentas da mídia para fortalecer o movimento. Então à medida que tem reuniões da CNPI a gente senta eles repassam a gente repassa pros outros parentes, a gente tenta disseminar as informações.

³⁰ A Funai tem considerado para estudos no âmbito do licenciamento ambiental as Tis: Paquiçamba, Arara da Volta Grande do Xingu, Juruna do km 17, Trincheira Bacajá, Cachoeira Seca, Koatinemo, Arara, Apyterewa, Araweté do Igarape Ipixuna e Kararaô, além dos índios citadinos. São consideradas ainda as Tis Xipayá e Kuruaya e aquelas habitadas pelos Mebengokrê (Kayapó).

Nesse mesmo sentido, Weibe Tapeba, como um dos representantes do Ceará na CNPI destaca:

Estamos lutando para fortalecer a CNPI, tanto é que uma das suas prioridades é aprovação do projeto de lei que cria o Conselho Nacional dos Povos Indígenas. Sei que essas batalhas são duradouras e difíceis num sistema burocrático e anti-indígena. Contudo, somente a apropriação de determinadas ferramentas do "mundo dos brancos" farão com que possamos construir uma relação mais afinada com o Estado Brasileiro. Creio que o ensaio há esse novo momento se inicia com a CNPI (2009).

Hoje o desafio a ser enfrentado é o de construir políticas e estratégias voltadas à sustentabilidade das terras indígenas tendo como perspectiva a autonomia e a autodeterminação dos povos indígenas. Mas é necessário ressaltar sempre que atuam em um contexto de forças políticas, sociais e econômicas favoráveis e desfavoráveis aos índios. E ainda há grande desigualdade das forças em disputa.

Em que pese as proposições apresentadas no próximo capítulo no sentido de chamar à discussão representantes indígenas para a definição de políticas públicas, é arriscado afirmar que as formas de dominação a que os povos indígenas estão expostas sejam atenuadas de maneira que esses povos possam propor alternativas próprias, em seus próprios termos, a curto prazo. Tal descrença deixa claro que deve ser exigido do Estado e da sociedade envolvente o reconhecimento do respeito devido aos povos indígenas como sujeitos capazes de decidir sobre seus futuros.

3. DO PIN AO PAC: A DUPLICAÇÃO DA BR-222 NO CEARÁ

3.1 - Linha do tempo

Sob a égide do regime militar no Brasil, foi decretado em 1970 o Plano de Integração Nacional - PIN. Tendo como alvo a integração de “vazios demográficos”, o PIN promoveu a abertura de várias rodovias, principalmente na região amazônica. Para o então presidente Médici, a construção de estradas traduziria “a determinação do povo brasileiro de construir um grande e vigoroso país” ³¹.

Esse mesmo governo instituiu, em 1973, o Plano Nacional de Viação - PNV, que dispõe:

tanto os investimentos na infra-estrutura como a operação dos serviços de transportes reger-se-ão por critérios econômicos”, e ainda que “os recursos gerados no Setor de Transportes serão destinados a financiar os investimentos na infra-estrutura e na operação dos serviços de transporte de interesse econômico. Os projetos e atividades destinados a atender as necessidades de Segurança Nacional e as de caráter social, inadiáveis, definidas como tais pelas autoridades competentes, serão financiados por recursos especiais consignados ao Ministério dos Transportes;

l) os investimentos em transportes destinados a incrementar o aproveitamento e desenvolvimento de novos recursos naturais serão considerados como parte integrante de projetos agrícolas, industriais e de colonização. (Lei 5917/1973)

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

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

Precedido pelos programas “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avança Brasil” ³²(2000-2003), o PAC mantém a linha da promoção de eixos de integração e desenvolvimento econômico, tendo a instalação de grandes empreendimentos como componente principal. Como retrocesso das duas primeiras versões, o PAC se apresenta mais como uma grande

³¹ Dizeres do marco inaugural do trecho Tocantins-Tapajós da Transamazônica em Altamira, 27/02/72. Disponível em http://www.altamiranet.com.br/lazer/pontos_cidade.asp. Acesso em 10/05/09.

³² Para análise crítica do “Avança Brasil”, suas contradições e as concepções de desenvolvimento do programa, ver: “O programa ‘Avança Brasil’ e o Plano Plurianual 2000-2003: para onde vai o desenvolvimento sustentável?” (SANTOS *et al*, 2003).

colecão de obras que propriamente a implementação de uma estratégia de política econômica e territorial, por mais questionáveis que sejam os critérios adotados pelos programas que o precedeu. Como diferencial, traz investimentos maciços no Norte e Nordeste, sendo que os programas anteriores concentravam a maior parte dos investimentos no pólo industrial do Sudeste. Com o incremento da infra-estrutura no Nordeste, temos, portanto uma maior incidência de impactos sobre os povos indígenas na região, que já enfrentam uma situação bastante crítica de acesso à terra e aos recursos naturais.

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

No âmbito do PAC, e com o objetivo principal de favorecer o fluxo comercial ao Complexo Industrial e Portuário do Pecém com vistas à exportação, além de intensificar a ligação com outras rodovias federais, estaduais e com o anel rodoviário, em 2005 o Departamento de Infra-Estrutura e Transportes - DNIT propôs o “Projeto de adequação e aumento de capacidade da BR 222/CE”³³.

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

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

³³ No contexto em análise o Complexo Industrial e Portuário do Pecém pode ser considerado um *projeto âncora*, tal como define Verdum: “que se refere ao projeto com poder catalítico-sinergético para justificar a formação de um agrupamento de outros projetos no seu entorno” (2007, p. 6).



Mapa 4 - BR-222

Fonte: Ministério dos Transportes. Disponível em <http://www.transportes.gov.br/bit/trodo/br-222.jpg>

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

Instalada consoante às concepções vigentes na década anterior, a BR-222 pode ser enquadrada como passivo ambiental, considerado pelo DNIT como “toda ocorrência decorrente de falha de construção, restauração ou manutenção da rodovia capaz de atuar como fator de dano ou degradação ambiental à área de influência direta, ao corpo estradal ou ao usuário” (IS-246 DNIT).

Segundo o procurador da República em Londrina (PR) e coordenador do grupo de trabalho Licenciamento de Grandes Empreendimentos, João Akira Omoto, em entrevista para a Revista das Águas esclarece o que pode ser considerado um passivo ambiental e dá alguns exemplos. Para ele:

Passivo ambiental diz respeito a todo impacto negativo, previsto ou não nas fases anteriores à implantação e operação do empreendimento, percebidos *a posteriori*, sem que se tenha buscado repará-lo, quer como medida imposta pelo órgão ambiental licenciador, quer como ato espontâneo do empreendedor.

Os impactos negativos compõem o passivo ambiental quando, uma vez percebidos, não são submetidos a processo de avaliação, prolongando-se a situação no tempo sem que sejam estabelecidos os procedimentos adequados de mitigação, compensação ou reparação, situação que indica falhas nos processos de licenciamento e de monitoramento por parte dos órgãos ambientais³⁴.

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

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

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

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

Feitas as devidas considerações sobre a situação atual da BR-222 em termos de avaliação de impacto de sua instalação há cerca de vinte anos atrás, a figura abaixo sintetiza o histórico conturbado do processo a partir de 2006, quando é proposta sua duplicação, ou seja, possivelmente a duplicação também dos problemas já existentes e não resolvidos.

³⁴ Portal GTÁGUAS - A revista das Águas, disponível em <http://revistadasaguas.pgr.mpf.gov.br/edicoes-da-revista/edicao-atual/materias/as-hidreletricas-e-os-passivos-ambientais>

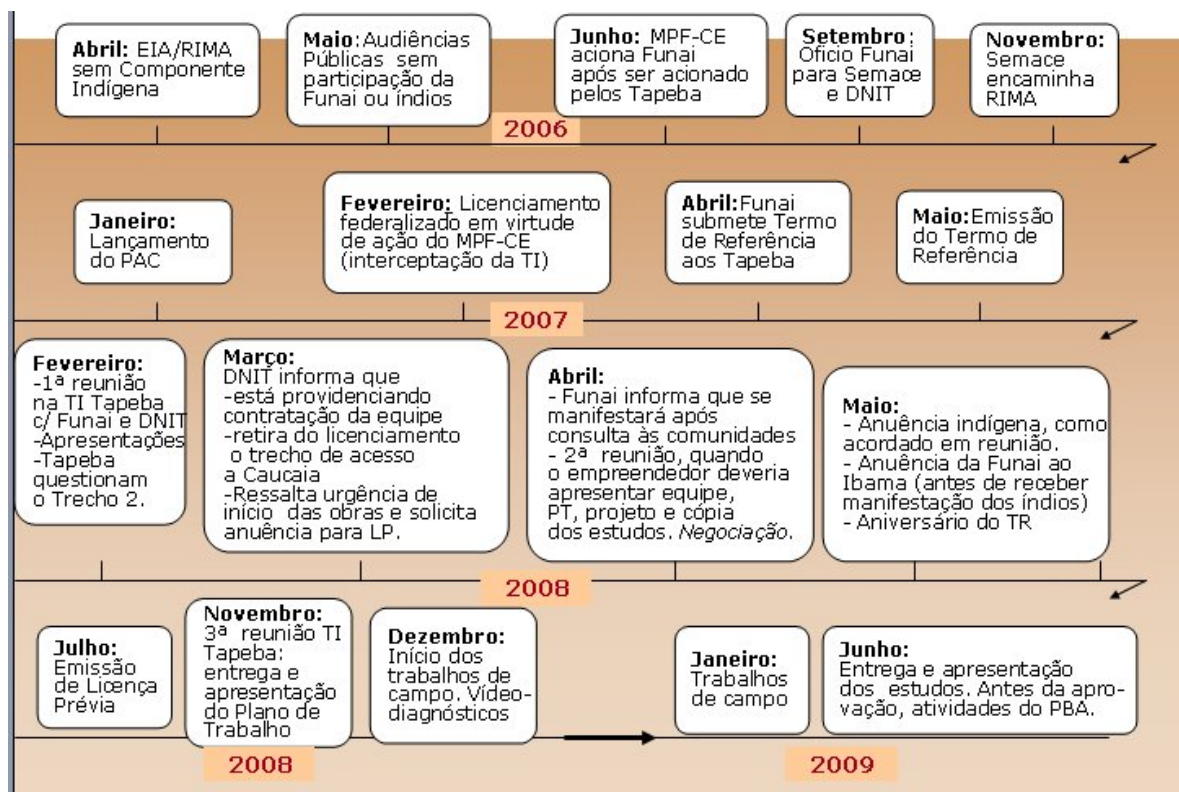
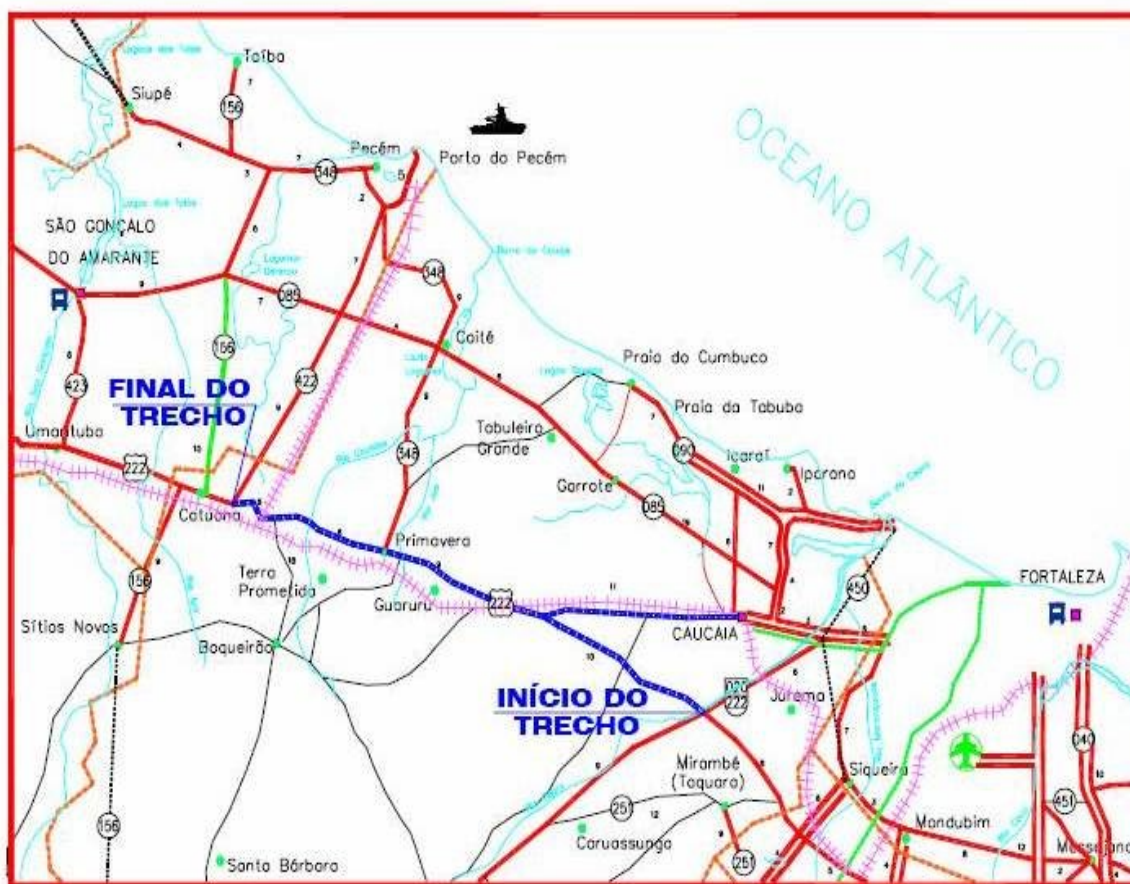


Figura 01: Histórico do processo de licenciamento.
Fonte: Elaboração própria.

O Projeto, estimado pelo DNIT em 76,7 milhões de reais e indicado pelo Ibama com valor de 94,4 milhões, consistia inicialmente na ampliação de dois trechos, totalizando uma extensão de 32,4 km (sendo que o trecho I intercepta a TI Tapeba em aproximadamente 6,7 km), nos quais estavam previstas a construção e restauração de pistas, curvas e plataformas, a intervenção em viadutos e pontes (algumas delas sobre corpos hídricos que atravessam a Terra Indígena Tapeba), entre outras obras associadas e complementares. Para isso o Projeto prevê atividades de terraplanagem, drenagem e pavimentação.

A área de influência do Projeto é drenada por três bacias hidrográficas: a do rio Ceará, rio Cauhipe e rio Juá (RIMA, 2006, p.49)³⁵.

³⁵ Barreto Filho (2006, p.2), destaca o rio Ceará e o riacho Tapeba (temporário que deságua no Rio Juá) como “importantes eixos e/ou vetores de articulação da paisagem natural local e da geografia cultural Tapeba” sendo “referências históricas e culturais, e fontes de recursos essenciais para os Tapeba até hoje”.



Mapa 5 - Trechos do projeto de duplicação e aumento da capacidade da BR-222/CE
 Fonte: Relatório de Impacto Ambiental do projeto BR-222, 2006.

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

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA) apresentados atendiam ao Termo de Referência nº 483/2005 - COPAN/NUCAM, expedido pelo órgão estadual, que não levou em consideração a presença de índios Tapeba e Anacé na área de influência do empreendimento, motivo pelo qual a FUNAI não havia sido consultada sobre o projeto de duplicação da rodovia (FOLHES, 2009, p. 2).

Entretanto, ainda que não previsto do TR, um estudo de impacto ambiental minimamente sério constataria, a partir dos trabalhos de campo e coleta de dados primários a

que são submetidos, a existência de grupos indígenas na área de implantação do projeto. Mesmo com essa verificação a TI continuou a ser convenientemente ignorada pela equipe dos estudos (CENTRAN), empreendedor (DNIT) e licenciador (Semace).

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

Como se não bastasse as limitações já conhecidas da ferramenta, o EIA da BR-222 contou com toda sorte de falhas, incongruências e inadequações. Em parecer técnico³⁶ de 04/07/08, o Ibama aponta claramente algumas delas, onde destacamos: levantamentos superficiais, incompletos e dados insuficientes de flora (que não contou com levantamento de dados primários), caracterização equivocada de fauna, diagnóstico insuficiente de qualidade da água, ausência de delimitação das áreas de influência, omissão na identificação do patrimônio arqueológico e “ausência integral de identificação e caracterização das comunidades indígenas” (2008, p.3).

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

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

Em atendimento às diversas solicitações do licenciador o DNIT elaborou documento de complementação, que ainda assim atendeu apenas parcialmente, já que “algumas deficiências técnicas não haviam sido atendidas nas complementações apresentadas” (p.6). Especificamente no que se refere às áreas de influência, o Parecer do Ibama entende que “a delimitação da área de influência direta do empreendimento foi subestimada, tendo em vista que alguns impactos extrapolam o limite estabelecido” (p.6).

A Resolução Conama nº 237/97, estabelece que é de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama o licenciamento ambiental de

³⁶ Parecer Ibama nº 73/2008/COTRA/CGTMO/DILIC.

atividades de significativo impacto ambiental localizadas em terras indígenas. Com base nesse dispositivo legal, e após ser acionado pelos Tapeba, a Procuradoria da República do Ceará instituiu, em 2006, procedimento administrativo que possibilitou a devida federalização do processo, que passou a ser conduzido pelo Ibama Sede em 2008, tendo acompanhamento da Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente da Funai nos trâmites relacionados ao componente indígena.

Sendo as terras indígenas espaços territoriais especialmente protegidos, ou seja, áreas sobre as quais incide proteção jurídica específica, a Funai inseriu novos elementos no processo, exigindo complementação dos estudos ambientais realizados, cujos relatórios ignoraram solenemente a incidência da obra sobre a Terra Indígena Tapeba. O Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, além de não apresentar traçados alternativos, desconsiderou a existência de várias residências de indígenas às margens da BR-222, não fazendo qualquer menção à presença Tapeba, tampouco a outros povos da região, como os Anacé ou os Pitaguary.

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

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

A proposta de trabalho expressa na primeira etapa do Termo de Referência visou atender a pesquisa e coleta de dados referentes aos impactos para os meios físico e biótico e os impactos de ordem sócio-cultural nas fases de pré-execução, instalação e operação do empreendimento, sendo os estudos caracterizados pela interdisciplinaridade, utilizando metodologias dos campos das ciências humanas e sociais e das ciências exatas e naturais. O

documento ressalta ainda que a participação efetiva do grupo indígena é imprescindível e fundamental (Processo Funai nº 1849/06, p. 230).

Em consonância com os trâmites legais, o licenciamento de rodovias seguiria o seguinte fluxograma:

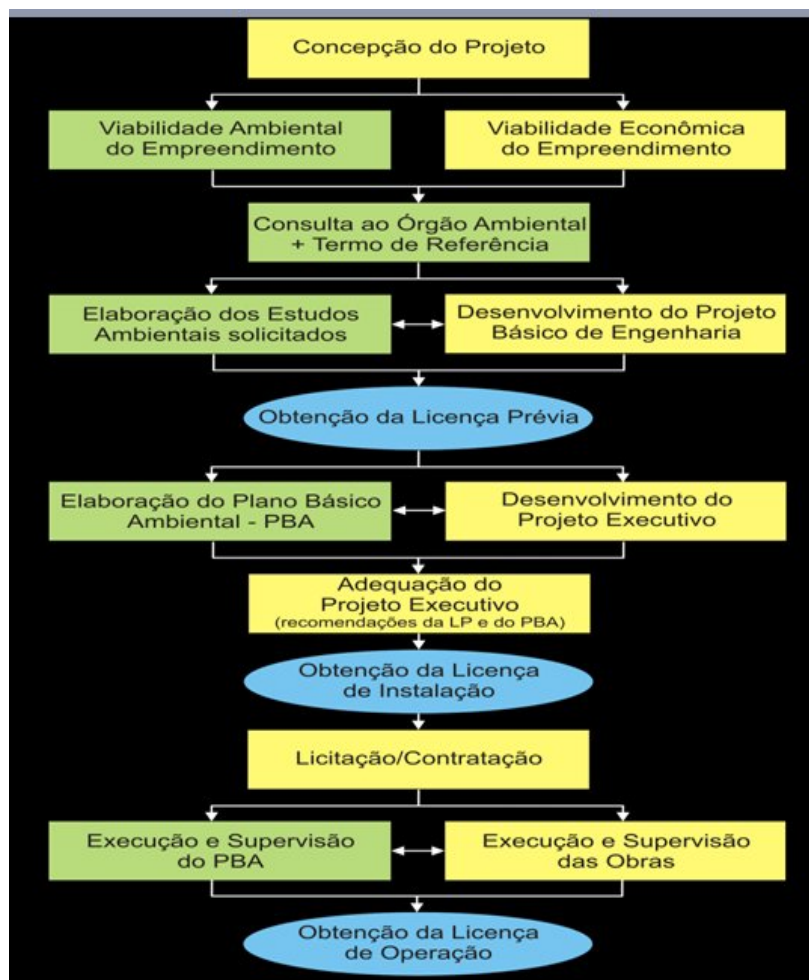


Figura 2: Fluxograma dos trâmites legais para o licenciamento ambiental de rodovias
Fonte: DNIT. Diretrizes ambientais rodoviárias³⁷.

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

Constata-se assim a existência de falhas nas três fases previstas: na primeira, porque o requerimento não foi feito ao órgão devido; na segunda, porque os dados coletados foram

³⁷ Disponível em http://www.dnit.gov.br/menu/meio_ambiente/diretrizesambientais_rodoviaras, acesso em 09/05/09. Observar que o PBA se refere à Lei nº 9638/81 e Resolução Conama nº 01/86, enquanto Projeto Executivo faz referência à Lei nº 8666/93.

incompletos, insuficientes e insatisfatórios; e na terceira, porque a licença foi emitida sem conformidade aos preceitos da Licença Prévia.

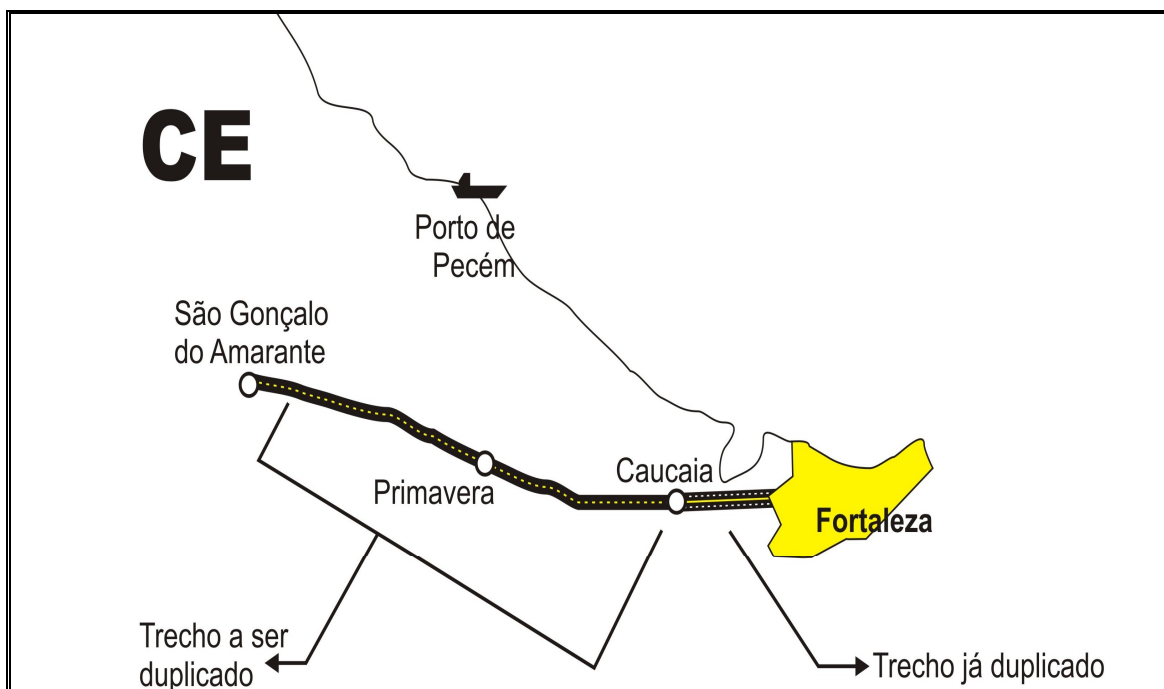
No intento de corroborar a afirmação supra, que faz referência às limitações do licenciamento, vemos, sobre as incongruências relatadas que: na 1ª fase, o órgão estadual não fez consulta à Funai, não solicitou que o empreendedor o fizesse e não apontou para a esfera adequada, no caso, a federal; na 2ª,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

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

O Plano Básico Ambiental - PBA foi elaborado antes da emissão da LP e desconsiderado pelo Ibama, que apontou a necessidade de elaboração de novo PBA³⁸.

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

³⁸ Vide notícia DNIT sobre conclusão da licitação <http://www.dnit.gov.br/noticias/licitacao>. Para realizá-la, o empreendedor precisaria da LP e do projeto básico de engenharia. Sobre a questão, vale ainda ressaltar considerações do TCU: "Reconhecendo a necessidade de existência de licença prévia anterior ao projeto básico, o TCU proferiu o Acórdão nº 516/2003-TCU-Plenário, qualificando como indício de irregularidade grave, para efeito de suspensão de repasses de recursos federais, a juízo do Congresso Nacional, a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença ambiental prévia" (Cartilha TCU, 2004, p. 23).



Mapa 6 - Trecho 1 do projeto de duplicação da BR-222/CE
 Fonte: DNIT, 2009.

A questão indígena do processo esteve sempre defasada no licenciamento, sendo que apenas em agosto de 2009 foi parcialmente sanada essa defasagem, a partir da elaboração do componente indígena do Plano Básico Ambiental. O documento considerou parte das orientações da Funai, as demandas indígenas e os impactos antes identificados para então propor a implementação de oito programas. São eles: Programa de Gestão Territorial Indígena, Programa de Fomento à Geração de Renda, Programa de Comunicação Social com os Tapeba e Anacé, Programa de Educação Ambiental Indígena, Programa de Educação em Saúde Indígena, Programa de Patrimônio Cultural Material e Imaterial, Programa de Apoio e Fortalecimento das Organizações Indígenas e Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos³⁹.

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

³⁹ Os dois últimos programas não estavam inicialmente previstos e foram elaborados por solicitação da Funai, que também exigiu que fossem contempladas atividades de fiscalização da TI e recuperação de áreas degradadas para além das relacionadas à duplicação.

necessidade ajustes no cronograma, devendo contemplar programas permanentes em função dos impactos permanentes em decorrência da pavimentação, operação e duplicação da rodovia.

Em um contexto onde o ambiente natural já é bastante modificado, presume-se que os impactos serão menos significativos, como se o grau de alteração do ecossistema justificasse mais uma intervenção negativa. Esse tipo de lógica tem dificultado o acompanhamento adequado de empreendimentos projetados nas regiões mais antropizadas do país.

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

A degeneração das instituições públicas, a estrutura burocrática estatal, a inconsistência e vulnerabilidade dos instrumentos, e, por fim, os problemas de natureza política, são as quatro principais dificuldades apontadas por Bursztyn (1994), que decorreriam na crise paradigmática do progresso. De forma análoga, todos os elementos apontados pelo autor corroboram pelo processo de licenciamento da BR 222 aqui exposto.

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

3.2 - Atores sociais - breve caracterização e estratégias de atuação

A partir de uma abordagem não extensiva dos principais agentes envolvidos pretende-se apresentar a dinâmica do processo, corroborando assim com o círculo hermenêutico conforme descrito por Geertz - “a apreensão dialética das partes que estão incluídas no todo e do todo que motiva as partes, de modo a tornar visíveis simultaneamente as partes e o todo” (1991, p.133).

Apresentamos então os agentes inseridos em diferentes esferas semânticas, agindo a partir de pressupostos culturais mais ou menos distintos. O campo de relações e as posições dos diferentes agentes influenciam a assimetria do processo, compondo um conjunto de forças heterogêneas exercidas por distintos atores sociais. Segundo Lins Ribeiro,

a natureza da distribuição de poder dentro do campo do desenvolvimento dependerá dos processos através dos quais as redes são formadas e das características das intervenções institucionais decorrentes do drama do desenvolvimento (RIBEIRO, 2005, p. 3).

O diagrama abaixo apresenta os atores recortados no estudo de caso: índios Tapeba, empreendedor (DNIT), órgãos licenciadores (Semace e Ibama), e órgão interveniente (Funai). Ilustra ainda a relação entre os agentes - tomando como referência os Tapeba, podemos afirmar que (i) A Semace não se relacionou com os índios, ignorando convenientemente a população indígena e seus direitos, (ii) a Funai conduziu os trâmites administrativos do processo e intermediou as relações entre diferentes agentes, (iii) as relações entre empreendedor e os Tapeba foram intermediadas pela Funai, (iv) a relação do Ibama com os Tapeba foi indireta, passiva, formal e distante - o licenciador se limitou aos documentos em relação à anuência da Funai para a emissão de licenças.

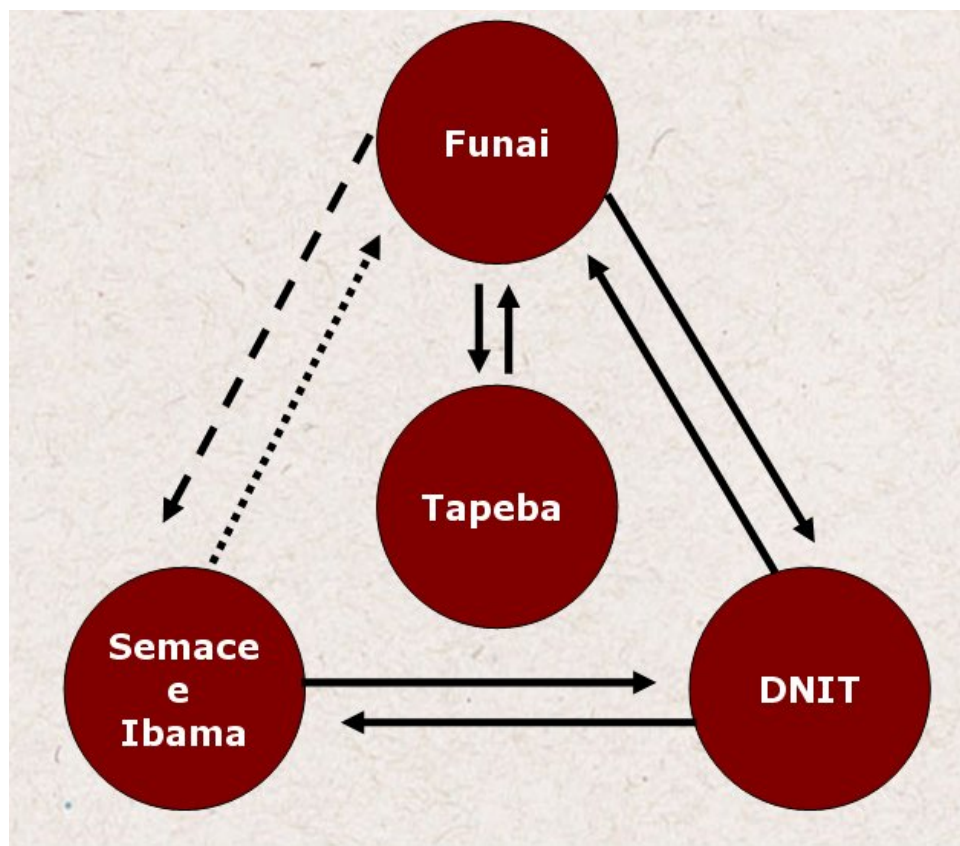


Figura 03: Diagrama dos atores envolvidos no licenciamento ambiental da BR – 222.
Fonte: Elaboração própria

O processo de licenciamento ambiental da BR 222 no Ceará se configurou como um conflito socioambiental, tal como definido por Little: “disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural” (2001, p. 107), em uma fusão

de ao menos duas tipologias – conflito em torno do controle dos recursos naturais (ligado às terras que contêm esses recursos e aos grupos humanos que as reivindicam como seu território) e conflito em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela intervenção humana no ecossistema. É nesse cenário que atores entram em choque em função das diferentes ideologias e formas de adaptação.

3.2.1 – Os Tapeba

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

Os estudos de maior relevância sobre os Tapeba são de autoria do antropólogo Henyo Trindade Barreto Filho, que também coordenou os Grupos de Trabalho para identificação e delimitação da TI. Segundo esse autor (1998), os Tapeba resultam de um processo de individuação étnica de outros quatro grupos indígenas que viviam na mesma região – Potiguara, Tremembé, Kariri e Jucá. De acordo com liderança indígena os Tapeba somam hoje 6.326 pessoas, distribuídas por aldeia da seguinte forma: Capoeira – 890, Coité (Vila dos Cacos) – 137, Jandaiguaba – 1.341, Jardim do Amor – 519, Lagoa dos Tapeba I – 254, Lagoa dos Tapeba II – 1.070, Lameirão – 169; Ponte – 349, Sobradinho – 103, Trilho – 1453 e Vila Nova – 42⁴⁰.

A territorialidade, entendida aqui como as modalidades de ocupação e a maneira como os Tapeba se distribuem é em grande medida determinada – e limitada – pelos diversos empreendimentos que incidem na área indígena, sendo as rodovias as mais significativas quanto à influência na distribuição espacial do grupo. As conseqüências de empreendimentos sobre a intensificação do uso e ocupação do solo, e, por conseguinte, sobre a dinâmica espacial e de mobilidade dos Tapeba são trazidas por Barreto Filho:

Já no século passado, a partir de 1910, com o início da construção da estrada de ferro Baturité, uma das ramificações da Viação Cearense, e depois com a

⁴⁰ Não existem dados confiáveis e sistematizados anualmente sobre a dinâmica demográfica indígena. A partir de levantamentos elaborados por diferentes entidades destaca-se o crescimento populacional Tapeba: 914 pessoas em 1986, 1.050 em 1989, 2.491 em 1999, 4.894 em 2003, 5.741 em 2006, até alcançar aproximadamente 6.000 indígenas em 2008. Segundo lideranças indígenas os Tapeba hoje ultrapassam 6.400 pessoas.

BR-222, o processo de apropriação fundiária das áreas ocupadas pelos índios tomou caráter distinto pela ampliação das vias de acesso à região. A crescente valorização imobiliária nas zonas metropolitanas próximas à capital provocou a expulsão e a dispersão de grande número de famílias indígenas, que passaram a formar os núcleos atualmente existentes (BARRETO FILHO, 2006 p. 7).

Na imagem abaixo pode-se identificar as rodovias que interferem na TI Tapeba – além da BR-222, a BR-020 (cuja duplicação também está prevista no PAC) e a CE-085.



Imagem 01: TI Tapeba e rodovias
Fonte: Google Earth, 2008

Partindo desse comportamento territorial imposto e considerando a concepção de Little que define territorialidade como “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’” e que “qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos” (2002, p.3), temos o território Tapeba como reflexo do processo de expropriação sofrido pelo grupo, produto dos mais de 500 anos de colonização e de políticas desenvolvimentistas.

Nesse mesmo sentido, ao se referir às modalidades de ocupação, Barreto Filho (2006) aponta três formas principais de distribuição das comunidades Tapeba, norteadas pelas características ambientais das localidades e sociais dos grupos: os que vivem no perímetro urbano e na zona rural de Caucaia, os que vivem em áreas de manguezal, próximos a uma das pontes da BR-222 às margens do rio Ceará, e por fim, os que vivem em espaços que se tornaram bairros de Caucaia. Tanto as modalidades de apropriação fundiária quanto dos recursos naturais foram sendo construídas e reconstruídas pelos Tapeba para se adaptarem aos diferentes sistemas de uso da terra e dos seus recursos ao longo do tempo e das relações sociais estabelecidas. Um exemplo de estratégia de gestão ambiental é trazido por Nailto apeba em entrevista:

Eu lembrei de um fato muito curioso que aconteceu. A gente chama de Paparuá, que a gente utiliza na nossa alimentação, houve um tempo que tava acabando. [...], só que tinha muita gente matando o paparuá na própria aldeia, aí a gente resolveu proibir para tentar preservar a espécie. Como é na aldeia a gente tinha o maior controle, a partir daí eles começaram a reproduzir e a gente via claramente a evolução (Nailto, 2009).

Quanto à caracterização ambiental, as áreas ocupadas hoje pelos Tapeba são geograficamente e ecologicamente diferenciadas (BARRETO FILHO, 2004), sendo caracterizadas por cinco unidades de paisagem: a região estaurina do manguezal, as planícies de várzeas ou aluviões, o tabuleiro litorâneo da formação Barreiras, a depressão sertaneja periférica, e, por fim, as lagoas, que se espalham por todas as unidades anteriores (op cit, 2006).

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

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

Os Tapeba têm buscado dar visibilidade a suas reivindicações, denunciando os danos ambientais que incidem sobre seu território e também a inoperância dos órgãos controladores,

principalmente a Semace, e, em anos mais recentes, o Instituto do Meio Ambiente de Caucaia - IMAC.

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

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

A TI Tapeba teve seu processo de regularização fundiária iniciado em 1985. No ano de 1986 foi delimitada e posteriormente declarada de posse permanente do grupo indígena Tapeba, mas em 1998 o STJ anulou os procedimentos anteriores à legislação vigente. Barreto Filho (2006), destaca que

Ao longo de todo esse período de mudanças de caráter administrativo, o processo foi espelhado, revisto e protelado, com repercussões ambivalentes para os Tapeba. Por um lado, eles assistiram à ampliação do seu reconhecimento como povo indígena. Por outro, testemunharam a usurpação paulatina do território e dos recursos naturais que reivindicam.

Após reformulação parcial de seus limites, em 2003, a TI Tapeba foi delimitada em 4.767 hectares. Seguindo os trâmites dispostos do Decreto 17775/96, o processo passou por período de contraditório, sendo que na seqüência a Funai teria 3 meses para analisar as 14 (quatorze) contestações recebidas, quase todas fundamentadas no mesmo argumento. De acordo com as informações da DAF em 2009, “não há disponibilidade de técnico para análise”.

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

Ainda que a demarcação seja “apenas” o reconhecimento administrativo formal de um direito originário, a morosidade de seus procedimentos e a dificuldade em sua efetivação causa

transtornos de toda ordem. A inexistência formal da terra indígena, e posteriormente a decisão jurídica de nulidade de seus atos foi muitas vezes conveniente para que empreendedores e órgãos licenciadores permitissem a exploração os recursos naturais da TI e de seu entorno. Na maior parte das vezes, sem qualquer comunicação aos índios.

Em 2008, uma decisão do STJ anula o processo de regularização fundiária da TI em função de uma reclamação feita pela Prefeitura de Caucaia, que questionava a representação municipal no grupo de trabalho⁴¹. O conflito com a oligarquia regional, efetivada na reclamação impetrada pelo Município, provocou um refluxo, ameaçando um retrocesso nas conquistas já efetivadas no âmbito do processo de regularização fundiária da TI. No início de 2009 o Ministério Público Federal ingressou com recurso solicitando embargo de declaração na tentativa de protelar e quiçá reverter a decisão do STU quando à anulação do procedimento demarcatório. Sobre a questão, a liderança indígena

Como a Procuradoria Geral do Município comprometeu a articulação que estávamos tendo com o prefeito de Caucaia com vistas de o município apresentar um recurso desistindo da reclamação encaminhada no ano passado, estamos prestes de perder essa batalha. Se os ventos não soprarem a nosso favor nessa semana, creio que tudo volta mais uma vez pra estaca zero. Se voltar todos os nossos apoiadores têm que se preparar, já que nossa intenção será de realizar várias frentes de retomadas. Iremos fazer a demarcação do nosso jeito (Weibe Tapeba, 04/05/09).

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

No exame da inserção social e econômica dos Tapeba devem ser considerados os conflitos interétnicos e as alianças estabelecidas pelo grupo, que influenciam inclusive no leque diversificado de atividades produtivas que realizam, tais como trabalho assalariado formal, extração de palha nos carnaubais, agricultura, extração de recursos minerais e pesqueiros (captura de crustáceos e pesca artesanal em rios, açudes e lagoas), produção e

⁴¹ Trata-se de reclamação apresentada pelo Município de Caucaia alegando desrespeito a decisão proferida pelo STJ no MS nº 5.505/DF, que declarou nula a Portaria 967/97 que determinou a demarcação de terras indígenas denominadas Tapeba, por não haver representação do Município de Caucaia/CE. Sustentou o Reclamante que fora expedida nova portaria de nº 97/2003, para o mesmo fim, sem a inclusão do município no grupo de trabalho. Em julgamento realizado em 11/06/2008, a 1ª Seção julgou procedente a Reclamação, por ter sido descumprido o determinado no MS n. 5.505, anulando-se a Portaria n. 97/03, que criou o grupo de trabalho para os fins indicados, bem como os atos subsequentes, por não ter sido incluído, no referido grupo, um representante do município reclamante (Fonte – STJ. Processo Rcl 2651, Registro 2007/0261207-3, nº 0261207-83-2007.3.00.0000).

comercialização de artesanato etc. Essas e outras atividades dos Tapebanos estão relacionadas

ao contexto histórico da dispersão de seus grupos locais durante a segunda metade do século XX e às possibilidades oferecidas pelo mercado regional no qual o grupo se engajou. As atividades variam dependendo do tipo de ocupação da área, do ambiente ecológico em que se situam – tendo em vista a variedade de paisagens do município – e do quadro geral de diversidade de localização e de densidade populacional dos Tapeba (BARRETO FILHO, 2006, p. 9).

Em relação ao ambiente ecológico mencionado pelo autor verifica-se que fatores como a acessibilidade (distância e limitação) dos recursos naturais influencia sua apropriação pelas comunidades.

O projeto de duplicação da BR-222 acirrou conflitos já existentes com grupos não-índios, mas também criou condições para o estabelecimento de alianças com outros grupos não-índios contrários ao empreendimento, que viram na intervenção Tapeba uma aliança vantajosa, e passaram a apoiar expressamente os Tapeba, inclusive nas eleições municipais.

A oligarquia local é representada pela Família Arruda⁴². Membro desta família conduzia a administração municipal à época da reclamação contra o processo de regularização fundiária com base na ausência de participação do município no Grupo de Trabalho de identificação e delimitação. Na verdade ocupam as terras Tapeba. Ironicamente, foi o então deputado José Gerardo Arruda (PMDB/CE) o autor da ementa parlamentar ao orçamento da união para a duplicação da BR-222 no Ceará.

Foi um pedido meu junto ao Ministro dos Transportes, Alfredo Pereira do Nascimento, e ao presidente Lula para incluir essa obra nas verbas do PAC. A importância dessa obra para Caucaia é total porque nós vamos ter a tancagem da Petrobras implantada a partir do momento que esta obra começar e vamos ter, também, se Deus quiser a nossa refinaria⁴³, e para atender a demanda de todo este fluxo de veículos, precisa de uma pista dupla, o que estamos conseguindo nesse momento (José Gerardo Arruda, 2009)⁴⁴.

A concessão da LP foi festejada pelo Deputado e o Superintendente do DNIT, com registros visuais do momento comemorativo pela assessoria do DNIT.

⁴² O Dep. Federal e ex-prefeito de Caucaia, José Gerardo Arruda (PMDB/CE), é sobrinho do Dep. Federal Vicente Arruda (PR/CE), esposo da então Prefeita de Caucaia Inês Arruda, pai da Dep. Estadual (CE) Lívia Arruda e primo do Dep. Estadual (CE) Gonny Arruda. Uma das ações contra a demarcação da TI foi movida pelo Prefeito de Granja/CE, ex-suplente do Senado/CE e ex-deputado federal Esmerino Oliveira Arruda Coelho (PSDB), um dos “proprietários” da Fazenda Soledade, área tradicionalmente ocupada pelos Tapeba.

⁴³ A Refinaria Premium II está projetada para ser construída em área habitada pelos Anacé.

⁴⁴ Frase divulgada pela assessoria de imprensa do deputado e disponível em http://www.antonioviana.com.br/2009/site/ver_noticia.php?id=44134

Em entrevista⁴⁵ realizada durante a elaboração dos estudos do componente indígena, Weibe Tapeba resgata os impactos sofridos desde a construção da BR e fala sobre as interferências já percebidas e sentidas pela comunidade, enfatizando as mortes de índios por atropelamentos, diminuição da fauna e supressão vegetal, com conseqüências para atividades produtivas, segurança alimentar e cosmologia do grupo:

No caso desse trecho que vai ser duplicado [trecho 1], quando ele foi construído, ele passou dentro de uma lagoa que é conhecido como Lagoa das Bestas. Ele cortou essa lagoa e essa lagoa quase não existe mais. Era um local de memória pro nosso povo, um local que se fazia o uso da pesca e hoje em dia já não faz mais. Então a duplicação vai acabar com o restante dessa lagoa né. Então, são impactos diretos que trás junto a natureza, o meio ambiente e também na vida das comunidades que também faz uso desse território que vai ser impactado por essa BR (Weibe Tapeba).

Na verdade a intervenção dessas BRs aqui já existe, a inserção dessas BRs já existe em nosso território, ela já traz um impacto. E a gente tem um entendimento que a duplicação da BR-222 com certeza o número de acidentes com índios, que já vem acontecendo isso há alguns anos, acidentes fatais com indígenas, nós temos o caso por exemplo, que também pode ser colocado aqui, numa face bem clara, o filho do cacique que foi um dos primeiros a falecer dentro da BR-222, nas margens da Aldeia Lagoa 1. Então foi um dos primeiros casos que nós tivemos. Ai, de lá pra cá, nós tivemos vários outros casos de índios que foram atropelados dentro dessa BR, que é um dos impactos que trata diretamente com a vida das pessoas. As espécies nativas das matas, de árvores nativas como a carnaúba, que é uma árvore tradicional e sagrada para nosso povo, também vai ter que ser retirada alguns exemplares dela também, porque a duplicação vai ter que passar por cima (Weibe Tapeba, 2009).

Nailto Tapeba, em entrevista⁴⁶, fala sobre o projeto de duplicação e também destaca o risco de atropelamento de indígenas:

Olha, eu acho complicado. Eu vou tirar por uma experiência. Ali na região da ponte, depois que fizeram a duplicação já morreu muitos índios ali depois que fizeram a duplicação da BR. Ali da... não é nem BR... não sei se chama BR.... É BR. Porque aquele trecho que vai junto a Capuã até Caucaia tem uma grande concentração de índios que moram ali. O pessoal da Vila Nova, da Ponte, então ali houve muitas mortes, tem havido muitas mortes. Lá pra Lagoa... tem acontecido acidentes, mas não na mesma proporção de quando aumenta.... Além de aumentar a velocidade dos veículos, a pista fica mais larga, então o índio vai ficar mais tempo no asfalto pra tentar atravessar. A gente vive isso no cotidiano (Nailto Tapeba).

Em relação aos impactos sobre a fauna:

Os animais morrem muito. Preá, Tejo, eles vão passar a pista...Cavaco, camaleão, tudo vai atravessando, os carros... os motoristas, porque os carros,

⁴⁵ Gravada e transcrita por Rodrigo Folhes em 2009.

⁴⁶ Entrevistas de Nailto Tapeba e Rosa Pitaguary concedidas à autora em 2009

não, os motoristas, não tem consciência de desviar de... passar... não eles botam por cima mesmo não estão nem vendo (Nailto Tapeba).

Aí ela vinha atravessando [a cobra], aí ele foi lá pegou ela e botou do outro lado da pista com medo de que os carros passassem e matasse. Enquanto já tinha morrido uma nos meses anteriores, também grande, muito bonita mesmo, que o carro já tinha estraçalhado (Rosa Pitaguary).

E nós também vamos ter com certeza uma diminuição das espécies nativas de animais de pequeno porte que temos em nossas matas, como o preá, o tejo, o guaxinim, a raposa, que também são prezas fáceis pra serem atropeladas por esses carros e também afasta por conta do barulho (Weibe Tapeba).

Sobre a relação da saúde e do meio ambiente na instalação de empreendimentos nas terras indígenas:

Quando a gente luta contra estes empreendimentos é visando uma qualidade de vida das populações, então é menos poluição, menos mortandade de animais, do próprio ser humano [...]. Então, a luta é constante. Infelizmente, o nosso país é capitalista e o dinheiro tem uma tendência a falar mais alto, mas nós vamos sempre dar continuidade e acreditando nos nossos objetivos, lutando incansavelmente e a gente consegue chegar lá um dia.

Porque a gente luta pela mata, a gente luta pra conservar, porque quando a gente conserva a mata a gente está conservando tudo. Por exemplo: tem famílias, hoje em dia não dá mais pra se viver lógico da caça, mas a gente tenta conservar aquela mata para que aqueles animais possam continuar ali ou voltar. De repente, passa uma via, vai ter que fazer o desmatamento, mexe com o meio ambiente... Nós vivemos praticamente lutando para conservar isso. Aí vai mexer com a gente, porque vai mexer com uma coisa que para nós é sagrada, tudo isso... é um ciclo (Rosa).

Como demonstra Adelson Tapeba, a luta pela terra - que já se arrasta há mais de duas décadas - está intimamente relacionada com interesses políticos e econômicos ligados também à instalação de empreendimentos, explicitando conflitos sociais pelo uso e ocupação do solo:

O que eu tenho a dizer é que o povo sofre muito a respeito da conquista pela terra. O sofrimento muito grande que nosso povo sente em lutar pela busca da demarcação. O que a gente vê que não é fácil, a luta é muito grande e só é prejudicado os mais pobres, não é os ricos, inclusive, os empresários eles tem interesses em nossas terras, os políticos, eles tem interesse em nossas terras, aí pra completar vem esses empreendimentos de estrada. E só faz prejudicar, trazer só prejuízo. [...] Então é isso que a gente imagina, que essas estradas, esses procedimentos do governo, eles só vem é prejudicar. Enquanto a gente precisa de uma ajuda de um apoio para a terra ser demarcada, tá chegando esses prejuízos. É mais uma luta que a gente tem, é mais uma dificuldade [...]. Não tem nada que se digue assim: "olha veio pra melhorar a vida do índio". Não, só veio pra melhorar a vida do rico. Inclusive, tem a duplicação dessa BR, a gente já tem essa dificuldade para atravessar, pra pegar uma água, pra pegar uma lenha, então tudo isso é difícil e perigoso, nossas crianças pra atravessar essa pista. E avalie com a duplicação, então tem muito que se pensar nisso, né? E quem pensa realmente é nós, é o que vamos enfrentar, porque o governo não tá pensando nada de bom pra nós não. Ele quer saber se tem lucro, se tem dinheiro. E aí junto com os empresários né? Daí dá pra a gente imaginar quem é realmente beneficiado com isso (Adelson Tapeba, 2008).

As rodovias, como vias de acesso à TI, facilitam e propiciam a ocupação desordenada da TI por pequenos posseiros, aumentando ainda mais o já alto grau de intrusão do território tradicional. Barreto Filho ressalta que “A região onde mais cresceu e se concentrou a ocupação foi a do entroncamento do rio Ceará com o antigo traçado da BR-222 e áreas adjacentes” (2006 p. 16).

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

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

3.2.4.1 - Protagonismo Tapeba na contramão

A luta pela garantia dos direitos indígenas e da preservação das suas terras está diretamente relacionada ao movimento indígena organizado. A luta Tapeba também pode ser considerada como a luta pela heterogeneidade num contexto mundial em que predominam forças homogeneizadoras. Isso não significa, entretanto, uma rejeição ao processo de globalização, mas a reivindicação de um acesso diferenciado e justo nesse novo arranjo que se impõe.

Então, às vezes o pessoal diz assim: “o índio fica querendo obstáculo...”, não a gente quer que as coisas sejam feitas, mas que a gente não tenha que pagar um preço tão caro (Nailto Tapeba).

Os projetos de grande escala (PGEs) são a expressão máxima da expansão econômica, integrando amplos sistemas de mercados fundamentados em poderosas instituições. Ao mesmo tempo em que provocam grandes impactos ambientais e sociais – explicitando o desequilíbrio nas relações de poder do campo desenvolvimentista – “esses projetos têm também causado um aumento na capacidade de reação de atores locais” (RIBEIRO, 2005, p.4).

Sayago (2000) elenca e caracteriza diferentes formas de participação, quais sejam - individual, coletiva, passiva, ativa, voluntária e instrumental. No caso em análise pode-se considerar que a participação dos Tapeba se caracteriza pela combinação das formas coletiva, ativa e voluntária.

Essa combinação propiciou que os Tapeba protagonizassem intervenções qualificadas no processo. Sublinhamos o protagonismo coletivo, pois ainda que determinados indivíduos tenham desempenhado papel fundamental, toda ação se deu por um conjunto. Os Tapeba formam uma coletividade que exercem um papel protagonista nos processos reivindicatórios e de mudanças, no contexto apontado por Cardoso de Oliveira:

Nas últimas décadas têm ocorrido significativas mudanças no comportamento indígena, podendo-se destacar algumas bastante auspiciosas: o aumento da capacidade de organização étnica, permitindo uma atuação mais eficiente no modo de pressionar os organismos governamentais; o crescimento de uma tendência que leva a afirmar a identidade étnica bem como sua auto-estima, [...] a capacidade de se vincular com diversas organizações nacionais e internacionais que apóiam o movimento indígena; o aparecimento de liderança própria que incluir desde índios monolíngues até intelectuais graduados em universidades; o interesse pela política, que os aproxima, com certas reservas, a partidos políticos; o reencontro com migrantes índios localizados em cidades [...]; e, finalmente, a identificação, no plano mundial, com o destino de outros povos indígenas com os quais dividem problemas similares e com esses povos entram em entendimento (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1996, p.186).

Uma participação protagonista significa que os Tapeba conseguiram com sua atuação, se posicionar enquanto comunidade independente e autônoma. Pode ser tido como a forma mais ativa de participação. Os Tapeba não só participaram nas etapas em que foram chamados, mas também marcaram presença nas que não estavam previstos, com intervenções que demonstraram alto grau de conscientização social e política. Em todas, não só ouviram e se fizeram ouvir, mas questionaram, problematizaram, pressionaram e fizeram valer seus direitos como cidadãos e como povo etnicamente diferenciado. De maneira inédita em um licenciamento ambiental, incluíram outro grupo indígena no processo, mudaram o traçado do projeto e condicionaram cronogramas do DNIT, Funai e Ibama. A intervenção indígena no processo repercutiu na esfera local, regional e nacional.

Temos aqui uma situação na qual os Tapeba cavaram espaços de participação antes de o órgão indigenista oferecer-lhes, desempenhando assim papel protagônico na busca da garantia de seus direitos. A participação tem sido uma estratégia e um instrumento de promoção de cidadania e conquistas e não apenas quando vêm seu território e seus direitos ameaçados na instalação de projetos desenvolvimentistas

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

Essa fragilidade política da Funai frente os grandes interesses econômicos, somado à morosidade dos trâmites burocráticos, podem ser considerados como uma das causas dos resultados da participação indígena no licenciamento ambiental ter sido, no entanto, limitada. Isso porque, na prática, os índios tiveram possibilidade de escolha quase nula. Ao concordarem com a emissão de LP sem estudos que contemplassem o componente indígena e com todo o histórico de negligência aos povos indígenas, sabia-se que a negociação do trecho era uma conquista pois existia grande risco de instalação de ambos os trechos com ou sem anuência indígena. Sobre a questão, Sayago destaca que “a qualidade da participação é não perder a possibilidade de escolha, sobretudo numa sociedade em que as relações de poder são assimétricas e o fluxo de informações é feito do centro para a periferia” (SAYAGO, 2000, p.183).

Ainda que a intervenção indígena no processo tenha levado a conquistas importantes – e pouco comuns - no licenciamento ambiental, não se pode deixar de considerar que os índios tiveram que se adequar e enquadrar num processo em que sabiam estar no pólo mais fraco. Entretanto, esse exercício de saber negociar e recuar também é parte de uma relevante estratégia de conquista de espaços.

Particularmente no estudo em análise, faltou transparência às informações que pudessem garantir uma participação ainda mais efetiva. Essas informações não foram claras, nem precisas, tampouco oferecidas oportunamente.

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

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

3.2.2 - Empreendedor: DNIT

O Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transportes - DNIT, criado em 2001 e implantado no ano seguinte como autarquia executora vinculada ao Ministério dos Transportes, é hoje responsável por toda a malha rodoviária federal, as BRs, além dos modais ferroviário, hidroviário e portuário. As ações específicas de licenciamento ambiental do órgão são conduzidas por sua Coordenação Geral de Meio Ambiente - CGMAB, que tem como atribuições, entre outras, a de “coordenar, controlar, administrar e executar as atividades de gestão ambiental dos empreendimentos de infra-estrutura e operação de transportes”, além de propor a política de gestão ambiental do DNIT.

Ao longo do licenciamento ambiental da BR-222 no Ceará o empreendedor se utilizou de uma série de artifícios pouco criativos, por meios dos quais tentou insistentemente transpor seus obstáculos pelo caminho mais curto, e nesse caso, sempre equivocado. Primeiro, ao requerer licenciamento ao órgão estadual; na seqüência, ao elaborar os estudos desconsiderando solenemente a terra indígena; depois, a resistência em federalizar o licenciamento, e, mesmo quando este passou a ser conduzido pelo Ibama, a tentativa do DNIT em estadualizar novamente, alegando inexistência de terra indígena. Por fim, até hoje vigente, o descaso e a clara inoperância no trato das questões relacionadas ao componente indígena.

Durante as primeiras reuniões nas terras indígenas, com o objetivo de *informar* a comunidade acerca do projeto e os impactos identificados, foi clara a exaltação dos impactos positivos (assim considerados na ótica do empreendedor) acompanhada da minimização dos negativos, tratados como “quase insignificantes”. Essa postura também foi observada durante as reuniões realizadas em Brasília, onde frases como “é só uma duplicação”, “a região já está degradada” e “os índios de lá já são aculturados”, foram comuns.

Do exposto acima destacamos duas questões: os impactos tratados como positivos pelo empreendedor - escoamento de produção, aumento da velocidade da via de acesso possibilitando diminuição do tempo de percurso às diversas áreas, conforto dos usuários (leia-se, motoristas) - não são, efetivamente, em nada positivos para os grupos indígenas. Primeiro, eles não produzem mercadorias a serem transportados ao Pecém; segundo, não são usuários motorizados, de modo que não usufruirão do conforto de chegar mais rápido a determinado destino.

Como a própria liderança Tapeba ressaltou “não é uma demanda nossa, até por que nem carro nós temos”. Portanto, somam-se aos impactos negativos - como o aumento de

atropelamentos de pedestres - quase a totalidade dos impactos positivos mencionados pelo empreendedor, passando todas estas interferências a ser de caráter negativo para as terras indígenas afetadas. Destacamos aqui: aumento populacional da região, incremento desordenado da ocupação do solo ampliação dos riscos de invasão da TI Tapeba, aumento do risco de violência, entre diversas outras perturbações.

No decorrer do processo, o DNIT insistiu em tratar a obra “apenas como uma duplicação” desconsiderando que o problema começa com a abertura da rodovia na região, em 1978, e é agravado pela duplicação. O passivo ambiental e sócio-cultural da construção da estrada nunca foi objeto de intervenção pelo DNIT.

Ao impor o discurso “é apenas uma duplicação, pois a rodovia já está lá”, o DNIT toma a clara e conveniente opção de tratar o Projeto de forma segmentada. Se a rodovia “já está lá”, já deveria ter sido objeto de regularização, em consonância com o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais, instituído em 2004. Entretanto, todo o tratamento dado aos estudos ambientais e ao licenciamento do Projeto foram no sentido de recortar a duplicação. Ora, parece pouco razoável abordar os impactos da duplicação quando os impactos da existência da rodovia na Terra Indígena não foram avaliados.

Não foram raros os momentos de tensão entre Funai e DNIT, ao longo dos quais foi convenientemente evocado pelo empreendedor o princípio da cooperação. Como órgãos governamentais, Funai e DNIT deveriam, juntos, “convencer” os índios a aceitar a obra causando os menores transtornos possíveis. Assim como destacado por Sayago (2000, p. 78) “a participação está constantemente cercada pelas negociações de burocratas e políticos que ajustam regras ora de cooperação, ora de competição”. Esse contexto gera por vezes uma desconfiança por parte dos grupos indígenas em relação à mediação feita pela Funai, que, acionada por instâncias superiores do governo, pode resolver conflitos sem de fato resolver os problemas.

Obtida a LP, as atividades no âmbito do componente indígena foram deixadas de lado, mostrando que não houve de fato mudança no comportamento político do empreendedor. O DNIT ainda chegou a se manifestar publicamente, por meio de matérias jornalísticas, atribuindo aos Tapeba e aos procedimentos do Ibama e da Funai o atraso no cronograma da obra. A recorrência de alegações baseadas em fatos distorcidos e a repercussão de reportagens capazes de mobilizar a opinião pública afetaram as redes de sociabilidade dos Tapeba, que passaram a ser culpados pelo adiamento da obra, sendo repreendidos por grupos locais interessados na duplicação.

Segundo Antônio Pagot, diretor geral do DNIT, a duplicação da BR-222 se tornou “um dos casos mais estapafúrdios do país”, onde os índios - e não a inoperância do DNIT - estariam emperrando a obra. O Diretor ainda afirmou que “o juiz da comarca de Caucaia já declarou que lá não é área indígena, que as famílias não são dali e que podemos continuar as obras”, mas que, por outro lado, - de acordo com a assessoria do DNIT -, ainda dependeriam de anuência da Funai para a licença de instalação. Ocorre que essas falas foram publicadas em 1º de abril de 2009, quando o Ibama não havia sequer solicitado manifestação da Funai quanto a LI. Os Tapeba solicitaram resposta, ainda não concedida: “Temos esclarecimentos a serem também divulgados. Culpar nossas comunidades pela ingerência do sistema é complicado. Omitir fatos mais ainda”, afirmou Weibe Tapeba.

Ao longo das reuniões em Brasília e na terra indígena, o empreendedor desenrolou uma trama de discursos incoerentes e contraditórios, configurando um jogo político injusto. O DNIT tornou o diálogo em curso ainda mais assimétrico ao dissimular suas estratégias de implementação da obra - passando a idéia de desistência do trecho 2 quando tinham a intenção de retomá-lo assim que obtida a licença de instalação para o trecho 1. Nessa perspectiva, o empreendedor não respeitou as regras mínimas de ética e reciprocidade do “horizonte comum” (Cardoso de Oliveira, 1996), promovendo uma comunicação propositadamente distorcida.

Em reunião, o DNIT reconheceu o caráter eminentemente político da duplicação do segundo trecho, questão já apontada pelos Tapeba um ano antes. Também não foi percebido, ao longo do processo, qualquer o esforço por parte do DNIT no sentido de tentar relativizar suas crenças, imperando a compreensão estática dos sistemas culturais e ignorando o caráter dinâmico desses processos. Além disso, o empreendedor não atendeu a resolução Conama 01/86, que dispõe como diretrizes gerais do EIA:

- I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
- IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Houve falha dos estudos em todos os itens acima, conforme verificado em parecer do IBAMA.

A atuação do empreendedor e da Casa Civil deixa ainda mais nebulosa e fronteira entre os interesses públicos (bem comum) e os privados (capital), na medida em que houve

descuido do DNIT com as questões ambientais e desrespeito aos direitos indígenas, ao tempo em que a Casa Civil privilegiou o projeto de duplicação em detrimento de aspectos sobre os quais o Estado tem responsabilidade constitucional. Temos então uma sociedade tal como definida por Arendt “a esfera curiosamente híbrida, na qual os interesses privados assumem importância pública” (ARENDR 1999, *apud* Sayago, 2000, p.45-6).

3.2.3 - Licenciadores: Semace e Ibama

A Superintendência Estadual de Meio Ambiente do Ceará - Semace⁴⁷ órgão seccional do estado integrante do Sistema Nacional de meio Ambiente - Sisnama, tem como competência, entre outras, executar a política estadual de controle ambiental do Ceará, dando cumprimento às normas estaduais e federais de proteção, controle e utilização dos recursos ambientais, além de administrar o licenciamento de atividades poluidoras do estado. Em sua estrutura regimental, cabe ao Núcleo de Controle Ambiental – NUCAM a condução dos processos de licenciamento.

Como órgão estadual, a Semace é mais sujeita às ingerências dos poderes locais, ampliando-se assim o risco de captura das decisões públicas por parte de fortes estruturas de poder político tradicional, que têm maior margem de atuação nos municípios e mesmo nos estados (BURSZTYN & BURSZTYN, 2006).

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

Sobre a possibilidade de ingerência na condução desse processo pela Semace, há que se destacar a Operação Marambaia, conduzida pela Polícia Federal em outubro de 2008. A operação foi noticiada como o escândalo da cúpula ambiental do Ceará ao trazer a tona diversas irregularidades na concessão de licenças ambientais, culminando na prisão da secretária municipal de meio ambiente de Fortaleza, o gerente do Ibama no Ceará e superintendente da Semace. Soltos na seqüência, são investigados “pelos crimes de tráfico de influência, prevaricação, corrupção ativa e passiva, violação do sigilo funcional, além de crimes ambientais”⁴⁸.

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

⁴⁷ substituiu a antiga Superintendência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – SUDEC incorporando suas atribuições conforme Lei nº 11.411, de 28 de dezembro de 1987

⁴⁸ Diário do Nordeste, reportagem de 30/10/08 por Nathália Lobo e Paola Vasconcelos, disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=585263>, acesso em 20/05/09.

autárquica vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e foi criado em 1989⁴⁹, agregando competências antes dispersas entre vários órgãos, como a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, vinculada ao Ministério do Interior e responsável pela articulação política e gestão; a Superintendência da Borracha – Sudhevea, vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio; o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e a Superintendência de Pesca – Sudepe, ambos vinculados ao Ministério da Agricultura.

Desde essa fusão compete ao Ibama⁵⁰ gerenciar a questão ambiental, coordenando e executando a Política Nacional de Meio Ambiente. Em sua estrutura regimental cabe à Diretoria de Licenciamento – DILIC a condução de processos de licenciamento ambiental, especificamente à Coordenação de Transporte - COTRA - o licenciamento de rodovias.

Em parecer técnico elaborado pela COTRA para subsidiar emissão da LP, o Ibama apontou inúmeras falhas no EIA/RIMA do projeto, parte delas mencionadas anteriormente. Embora sejam ressaltadas ao longo da análise diversas lacunas, um trecho do parecer explicita a orientação dada pela coordenação à equipe técnica:

A coordenação geral emitiu despacho, em 26-05-2008 à esta Coordenação de Transportes “*para proceder à análise do Eia-Rima com vistas à emissão de Licença Prévia*”. Dessa forma, é por meio desse despacho **e posicionamento** da Coordenação-Geral que é realizada esta análise (grifo meu).

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

DNIT, Semace e Ibama tem acúmulo de experiência suficiente para já terem concluído que “a realidade tende a demonstrar que, se levados em consideração em seu devido tempo, no planejamento do empreendimento, todas as condicionantes ambientais, os custos finais, além de poderem ser mais bem aquilatados, certamente serão menores” (GRANADO, 2007, p.13).

⁴⁹ Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

⁵⁰ Em 2006, passou a ser do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, a responsabilidade por gerir as unidades de conservação federais.

3.2.4 - Funai

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

No que cabe a este estudo, a política indigenista governamental será abordada a partir de três aspectos: legal (legislação específica), institucional (Funai) e técnico-administrativo (práticas e rotinas), conforme apresentado por Schröder (2004), acrescida ainda a abordagem de relações interinstitucionais.

A Funai foi criada em 1967 por meio do Decreto nº 5.371, em substituição ao antigo Serviço de Proteção ao Índio – SPI, instituído em 1910 com influências positivistas . Até 1991 a Fundação manteve quase plena hegemonia ideológica, política e administrativa sobre a gestão oficial das terras indígenas, concentrando a totalidade das ações relacionadas aos povos indígenas – saúde, educação, assistência social, regularização e proteção fundiária, etc. Posteriormente a competência de lidar com a educação indígena foi transferida ao Ministério de Educação (Decreto 26/91), e com a saúde indígena ao Ministério da Saúde por meio da Fundação Nacional de Saúde – Funasa (Decreto 3.156/99 e MP 1.911-10/99).

Outras ações deixaram de ser de competência exclusiva da Funai, estando descentralizadas e dispersas entre vários órgãos da administração pública, dos quais destacamos, na esfera federal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Essa pulverização desarticulada tem gerado sobreposição de ações, diminuindo a racionalidade administrativa, dificultado a eficácia da intervenção pública e onerando a União.

Atualmente a Funai tem como carro chefe a questão fundiária, seguida das ações relacionadas ao meio ambiente, haja vista a importância crescente dada a esse tema em virtude da instalação de grandes empreendimentos e projetos de desenvolvimento, notadamente os que compõem o PAC. Ainda assim, O Decreto 1141/94 estabelece atribuições conjuntas à Funai e MMA quanto à proteção ambiental das TIs, e o Decreto 6101/07 estabelece como competência do MMA o fomento à gestão ambiental e ao desenvolvimento sustentável dos povos indígenas.

Ainda que não detenha exclusividade na interlocução com os povos indígenas a Funai é o órgão indigenista oficial, e a partir da confrontação entre a Lei 5.371/67 (legislação

indigenista) e a PNMA (legislação ambiental), a Funai é “órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama – competente para disciplinar o uso dos recursos ambientais das terras indígenas” (Villares 2009, p. 224)⁵¹.

A Funai é vinculada ao Ministério da Justiça e funciona com sede em Brasília e unidades administrativas locais – Administrações Executivas Regionais, Núcleos de Apoio Local e Postos Indígenas. Os processos de licenciamento ambiental são acompanhados pela Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente – CGPIMA, por meio de sua Coordenação de Meio Ambiente – CMAM.

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

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

Embora o regimento interno da Funai (portaria MJ nº 542/93) disponha a Fundação como tendo “sede e foro no Distrito Federal, jurisdição em todo território nacional e com prazo de duração indeterminado”, vemos que está imposta a validade e bastante próximo o vencimento da instituição, uma vez que em 2009, 93% dos servidores do quadro da Funai estão em via de aposentadoria, sendo que até 2012 seu quadro de funcionários estará quase completamente defasado, salvo a realização de novo concurso para provimento de quadro permanente. Até lá, a Funai segue operando de forma frágil e vulnerável, com um quadro de profissionais insuficiente para o tamanho da tarefa de lidar com a defesa dos direitos indígenas.

Em que pese as dificuldades estruturais e políticas da Funai, cabe a ela como um órgão gestor de política pública – política indigenista - construir os elementos de transformação se capacitando para a implementação de instrumentos de intervenção na realidade, inovadores e mais eficazes e incentivar a participação das comunidades indígenas.

É certo que a complexidade dos problemas enfrentados de conflito entre políticas de estado é grande e seu equacionamento envolve questões tais como a revisão dos sistemas sociais e políticos. Mas em especial deve envolver a construção de consensos que permitam a

⁵¹ Trindade (2008, p. 59) afirma que a Funai não pode ser considerada como integrante do SISNAMA por ser órgão setorial. Essa abordagem não é compartilhada pela autora deste trabalho, uma vez que ao contrário do que dispõe Trindade a Funai possui competência em matéria ambiental e autorização legal para atuar no tema.

elaboração de um conjunto de regras e normas legais que possam contribuir também para o monitoramento democrático da execução das decisões tomadas, bem como o estabelecimento de nortes sobre o futuro desejado para a sociedade.

São desafios que passam necessariamente pela construção de canais de diálogo, instâncias e fóruns que busquem desenvolver experiências de consulta pública e reflexão de diversos tipos com todos os atores envolvidos.

3.2.4.1 - Recomendações para atuação da Funai no licenciamento ambiental

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

A equipe básica da Coordenação de Meio Ambiente – CMAM da Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente – CGPIMA da Funai, responsável pelo acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental, é composta hoje por 13 técnicos, sendo sete servidores e seis assessores (cargos comissionados), de diferentes formações: sete antropólogos, dois engenheiros agrônomos, um geógrafo, uma bióloga, um engenheiro florestal e uma filósofa. Esse grupo tem outras atribuições relacionadas à gestão ambiental e territorial de terras indígenas que não as específicas do licenciamento ambiental (comitês de bacias hidrográficas, grupos de trabalho interministeriais, projetos de recuperação de áreas degradadas, educação ambiental, sobreposição de TIs e UCs, manejo florestal, mineral e de recursos pesqueiro etc). A carga de trabalho é maior que a possibilidade de produção da equipe, e nenhum dos que lá atua passou por capacitação específica para o trabalho desenvolvido. Em função da escassez de recursos humanos, normalmente os processos não tem acompanhamento de equipe multidisciplinar, o que compromete a avaliação técnica.

Desde 2004 o trabalho é distribuído basicamente por regiões administrativas. Dessas, a única acompanhada a maior parte do tempo por apenas um técnico é a região Nordeste. Ciente

das limitações da organização de trabalho baseada em regiões, foram realizadas diversas discussões entre 2004 e 2009 com o objetivo de verificar alternativas.

No bojo dessas discussões, e buscando otimizar o desenvolvimento das atividades na CMAM, em 2008, após considerar a possibilidade de divisão de trabalho da equipe utilizando como critérios básicos, os biomas, temática ou tipologia de empreendimentos, optou-se por problematizar duas alternativas: a primeira, uma adaptação das áreas etnográficas⁵², e a segunda um adaptação das regiões político-administrativas do Brasil. Nas duas situações se buscou priorizar a atuação aliada de assessores e servidores, contribuindo assim para o compartilhamento experiências na Funai e fora dela. A segunda proposta foi novamente considerada a mais viável pelo corpo técnico.

A CMAM tem buscado criar, adaptar e desenvolver critérios que estabeleçam a interface entre a questão ambiental e indígena para análise dos processos. Claro está, no entanto, que independentemente da forma de divisão e organização de trabalho que venha a ser adotada, a quantidade de técnicos que a CMAM conta hoje não é capaz de absorver a demanda, tampouco desenvolver adequadamente as atribuições de sua competência, conforme disposto no regimento interno da Funai:

Art. 80. À Coordenação de Meio Ambiente compete identificar os problemas do meio ambiente das terras indígenas, propor diretrizes, procedimentos e normas objetivando a manutenção, recuperação e/ou melhoria de qualidade ambiental das terras indígenas, coordenar e controlar as atividades das unidades descentralizadas no que concerne ao meio ambiente, promover, realizar e atualizar diagnóstico de medidas preventivas e corretivas para a solução dos problemas ambientais incidentes nas terras indígenas, promover a educação ambiental objetivando a participação consciente na proteção do meio ambiente. Regimento Interno da FUNAI (Portaria nº 542, de 21 de dezembro de 1993).

Considerando as atribuições regimentais, seriam necessárias mudanças estruturais para garantir uma atuação mais eficaz e eficiente. Na impossibilidade de transformações mais profundas, sugerimos aqui adequações no sentido de contribuir para a discussão quanto a adoção e adaptação de procedimentos do órgão indigenista no âmbito do licenciamento ambiental, em que pese a natureza política da origem de muitos dos problemas dos povos indígenas brasileiros. Esse fator também exerce considerável influência nos processos de licenciamento ambiental.

⁵² Utilizadas pela Coordenação Geral de Identificação e Delimitação/DAF baseadas numa apropriação adaptada da idéia de áreas etnográficas formulada por Julio César Melatti.

Qualquer iniciativa de aprimoramento da intervenção do órgão indigenista em processos de licenciamento passa, fundamentalmente, pela premente necessidade de ampliação de seu quadro de servidores, assim como a qualificação do corpo técnico e gerencial. Outras questões são também básicas, como a infra-estrutura para o trabalho, tendo em vista a precariedade e insalubridade das condições atuais.

A estrutura organizativa da Funai também interfere diretamente na atuação do órgão em processos de licenciamento, daí a importância em se implementar efetivamente a reestruturação do órgão já em trâmite no governo federal, sem, no entanto, contar com previsões seguras de implementação⁵³. Nessa nova estrutura, é imperativo que o setor de meio ambiente tenha a proporção de sua relevância real na proteção das terras indígenas e no zelo pelos direitos de seus habitantes.

Não se pode ignorar, contudo, o interesse político do próprio Estado brasileiro em manter a Funai como um órgão gestor fraco. O Estado, intrinsecamente contraditório, se articula e se organiza de modo a enfraquecer alguns dos setores que deveria representar. O sucateamento da Funai e a insuficiência de condições que propiciem à Fundação zelar adequadamente pelos direitos dos povos indígenas acaba por facilitar a implementação de ações de outros órgãos do poder executivo, com destaque para a instalação de obras propostas por empreendedores estatais ou mistos.

A reestruturação da Funai deve ser considerada condição necessária, embora não a única, para desempenho adequado das atribuições do Estado relacionadas ao meio ambiente das terras indígenas, que não pode ser tratado de forma isolada. Como expõe Souza Lima (2002 p. 18)

não se trata simplesmente de “reformatar” a Fundação Nacional do Índio, de constatar seu “sucateamento” ou de reestruturá-la. [...] Trata-se de reconhecer um novo “estado do campo indigenista”, e também a necessidade – e oportunidade – de ultrapassar alguns obstáculos com que se defronta esse padrão diferenciado de forças e relações sociais.

Reconhecer a necessidade de redirecionamento da Funai tendo como perspectiva novos modelos de intervenção indigenista implica em considerar também a rede de estruturas

⁵³ Alguns autores parecem divergir quanto à necessidade imperiosa de reestruturação da Funai: “Insistir nos conceitos ou no fortalecimento do aparato do indigenismo oficial só contribui para criar ou reforçar laços de dependência e clientelismo, comprometendo assim as iniciativas de autonomia dos povos indígenas e de suas organizações” (OLIVEIRA FILHO, 1993/6, p. 479). Existem de fato os que interpretam a situação do órgão indigenista de forma mais extrema, considerando que um indigenismo comprometido e eficiente só poderia se dar com base em uma estrutura totalmente remodelada.

e interesses composta por administrações regionais, núcleos de apoio e postos indígenas. A Funai tem problemas congênitos de ordem técnica, política e organizacional.

Tomando como referencial duas questões basilares – regulamentação e estruturação, pode-se trabalhar com diferentes cenários: 1) atual – sem regulamentação e sem estrutura, 2) o ideal – com regulamentação e com estrutura, 3) variantes – a) com regulamentação e sem estrutura e b) sem regulamentação e com estrutura.

Considerando o cenário atual, e com vistas à reorientação estratégica da Funai podem ser elencados alguns elementos de uma proposta.

No âmbito interno, a regulamentação do componente indígena é premente. A normatização deve ser alcançada por meio de Instrução Normativa que disponha sobre os procedimentos internos da sede da FUNAI e suas unidades descentralizadas, bem como uma Resolução do Conama que implique em obrigações para outros poderes e instituições no que se refere à consideração do componente indígena.

Atualmente, a definição das prioridades no que se refere à atuação do órgão no licenciamento de empreendimentos é pautada por três conformações principais, sendo a primeira as prioridades políticas do governo, especialmente as obras do PAC, em anos recentes. As demandas de grupos indígenas no que se refere à instalação ou regularização de empreendimentos em suas terras também são eventualmente atendidas, notadamente quando vêm acompanhadas de estratégias perturbadoras como derrubada de torres de transmissão, obstrução do trânsito em estradas, ocupação de canteiros de obras etc. Além dessas, temos as intervenções do Ministério Público Federal, que por vezes intercedem em favor dos direitos indígenas estipulando prazos e obrigações, geralmente trazendo efeitos positivos sobre a atuação da Funai e a proteção dos grupos indígenas.

A Instrução Normativa deve estabelecer portanto critérios de priorização que tornem o órgão indigenista menos suscetível às pressões econômicas e políticas, uma vez que não existem condições técnicas e operacionais para o acompanhamento de todos os empreendimentos em processo de licenciamento ambiental⁵⁴. Para identificação das prioridades, faz-se necessária a avaliação do grau de vulnerabilidade das TIs, em função da magnitude dos impactos previstos (para tanto se deve levar em conta, entre outros, a distância do empreendimento e a TI, uso e ocupação do solo na região, a tipologia da obra, potência etc). Assim, o monitoramento dos processos, na estrutura atual, poderia estar baseado no impacto

⁵⁴ 509 processos tramitavam na CGPIMA em maio de 2009.

sofrido – natureza, duração, reversibilidade, magnitude e relevância – e na possibilidade de sua mitigação.

Com critérios de priorização estabelecidos poderiam ser identificados os processos a serem monitorados e que seriam submetidos então a um estudo analítico. No entanto, os estudos dos empreendimentos selecionados exigem, em primeiro lugar, a sistematização de informações que esbarrariam na inexistência de um banco de dados ou sistema de gerenciamento de informações, que contenha, por exemplo, a relação de empreendimentos projetados e instalados por terra indígena. Embora conte com avanços recentes, a sistematização das informações na CGPIMA e a confiabilidade dos dados ainda são precárias.

Também devem ser enfrentados os dilemas metodológicos para a avaliação dos resultados obtidos que considere as especificidades do contexto sociocultural em que as atividades são desenvolvidas; bem como, de acompanhamento e monitoramento das ações em execução. Além disso, os resultados oriundos dos estudos analíticos devem ser compartilhados e divulgados, por meio de diversas estratégias e meios de comunicação, contribuindo para sua socialização, aproveitamento e subsídio aos processos de decisão.

Quanto ao modelo de gestão que se pretende democrático, visando propor diretrizes para a efetiva participação indígena no licenciamento ambiental há que se considerar um cenário realista: apesar do processo de reestruturação da Funai em trâmite, percebe-se a tendência em não se efetivarem condições minimamente razoáveis. Por esse prisma, proposições orgânicas não podem compor “um projeto ideal sem levar em conta as tendências do fenômeno real” (ECO, 1996, p. 28). Portanto, considerando tanto as atuais limitações técnicas e operacionais quanto as perspectivas, é necessária e possível a institucionalização de um manual interno constando as etapas estratégicas que devem ser garantidas no caso do licenciamento de empreendimento nos quais a Funai é incluída em sua fase inicial, dentre elas:

Período anterior à emissão da Licença Prévia:

a) reunião para apresentação do projeto (nessa ocasião seriam oferecidas as primeiras informações sobre o empreendimento) e realização de vistoria junto à comunidade (momento em que seriam colhidos subsídios para elaboração do TR);

b) reunião para submeter o Termo de Referência à comunidade (momento em que o grupo se manifestaria com relação do TR proposto, podendo ser discutida a inclusão e/ou exclusão de itens);

c) reunião para apresentação da equipe responsável pela elaboração dos estudos, plano de trabalho e cronograma de atividades (nesse momento é solicitado anuência para ingresso na TI e início do trabalho de campo);

d) reunião de apresentação dos estudos ambientais e de minuta de parecer para subsidiar manifestação sobre emissão de LP.

Período anterior à emissão da Licença de Instalação:

e) reuniões para detalhamento das medidas e projetos;

f) reunião de apresentação do Plano Básico Ambiental (PBA) a minuta de parecer para subsidiar emissão de LI.

Período anterior à emissão de Licença de Operação:

g) reuniões para celebração de convênio ou instrumento equivalente;

h) reuniões para formação e consolidação do comitê gestor de acompanhamento do PBA;

i) reuniões para execução dos projetos;

j) reuniões de monitoramento, avaliação e ajustes.

Essas etapas estão ilustradas na figura abaixo:



Figura 04 - Etapas do processo de licenciamento que envolve Terras Indígenas.
Fonte: Elaboração com base em peças técnicas da CMAM.

Como pode ser observado, não é tarefa fácil viabilizar a participação direta dos índios em todas as etapas possíveis. Não se pode deixar de considerar, ainda, o incômodo gerado, uma vez que cada membro da comunidade também tem seus próprios afazeres e que a

participação em intermináveis reuniões acaba por desestruturar a rotina e inclusive a dinâmica econômica do grupo.

Não se pode supor, também, que “reunião” garanta participação. A reunião é um momento e a participação um processo, sendo que a primeira pode permear a segunda. Devem ser elaboradas formas que garantam esses momentos como um espaço de diálogo, troca de informações e intervenções conscientes. Alguns povos, inclusive, não têm prática de reuniões nos moldes como as concebemos. Muitos grupos têm formas bastante específicas por meio das quais se dá o processo de tomada de decisões. Há que se considerar também a complexidade dos ritos processuais do licenciamento: requerimentos, etapas e natureza das licenças – que dificultam a compreensão adequada tanto na realização de audiências públicas como em reuniões específicas com comunidades indígenas.

Mesmo com alguma participação indígena o problema não está equacionado, já que não é possível estabelecer uma comunicação homogênea com todos os membros da comunidade – daí a relevância do papel desempenhado pelas lideranças. Sobre a questão, destacamos aqui algumas considerações da liderança indígena Ricardo Weibe Nascimento Costa, sobre representação, legitimidade e participação. Segundo ele as dificuldades de consulta aos povos indígenas acontecem

por conta de ainda no âmbito da organização social de cada povo e/ou comunidades indígenas ainda não termos organizações indígenas com a capacidade de articular essas comunidades e de “representá-las” de forma legítima. Na minha humilde visão, nunca conseguiremos desenvolver um mecanismo de consulta, aonde 100% de nossos povos sejam consultados, envolvendo cada um dos integrantes dessas comunidades (COSTA, 2008).

No licenciamento ambiental, em virtude das dificuldades de consultar diretamente todos os membros de dada comunidade, o essencial é que as discussões sejam sempre abertas e as informações estejam sempre disponíveis, além da necessidade de se contar com lideranças com legitimidade de representação.

Mesmo reconhecendo as dificuldades operacionais e metodológicas de se desenvolver uma estratégia efetivamente participativa, é possível e necessária uma implementação de fóruns e instâncias condizentes com as estruturas do órgão indigenista e as dinâmicas próprias dos grupos indígenas. A metodologia de participação deve ser suficientemente flexível para dar conta das especificidades de cada etnia e das configurações sociais em que estão inseridas.

Quanto aos procedimentos administrativos internos da Funai, em geral os mesmos seguem a lógica do órgão licenciador – se o Ibama abre um processo para o trecho “a” e outro para o trecho “c” de pavimentação de determinada rodovia, a tendência é que na Funai sejam

também constituídos dois processos para acompanhamento. Estando separados, a tendência é que sejam emitidos diferentes Termos de Referência e elaborados diferentes estudos ambientais, que por sua vez darão subsídios à emissão de diferentes licenças. Essa segmentação inibe a análise integrada do conjunto de impactos provocados e a sinergia entre eles. Em alguns casos, ainda, um trecho depende de outro, e ao autorizar a instalação de um deles o licenciador estaria, *a priori*, sinalizando a autorização de um segundo, mesmo sem contar ainda com os dados específicos de ambos.

Não cabe à Funai interferir na tramitação de processos do órgão licenciador. Compreendendo que alguns aspectos técnicos fundamentam tal tramitação, cabe sim à Funai reorientar seus procedimentos tendo em vista as especificidades do componente indígena e, principalmente, tendo como alvo a superação de análises fragmentadas que subsidiem a compreensão e decisão quanto à oportunidade dos empreendimentos.

Essa reorientação busca equacionar o problema das análises segmentadas e deve estar fundamentada em dois pressupostos técnicos principais: (i) desenvolver de metodologia para análise integrada de impactos sinérgicos e cumulativos, quando há interligação de qualquer natureza entre os empreendimentos (ii) condicionar a apreciação de dado empreendimento por parte da Funai à apresentação de estudo que contemple todos os empreendimentos porventura existentes ou projetados na mesma região. Por exemplo, uma linha de transmissão seria avaliada conjuntamente com seus demais trechos (normalmente entre estados), do aproveitamento hidrelétrico que dá origem à energia a ser transmitida, considerando ainda o destino dessa energia e seus desdobramentos, caso seja, por exemplo, para abastecer atividades industriais.

É necessário ainda que se sejam efetivamente incorporados como critério de análise as interferências do empreendimento no entorno das terras indígenas, regulamentando essa zona como um tipo de faixa de proteção etnoambiental onde existam limitações de ocupação do solo e restrições de uso dos recursos naturais. O entorno deve ser estabelecido com base nas especificidades de cada terra indígena e do grupo étnico que a habita, e gerido a partir de parcerias com órgãos ambientais. Nessa perspectiva, entende-se como positivo o compartilhamento de entorno de TIs com mosaicos de áreas protegidas⁵⁵. Espera-se também

⁵⁵ Os mosaicos prevêm “a reunião de parques, reservas biológicas, terras indígenas, reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs) e outras áreas protegidas para a formação de um corredor ecológico contínuo” e “estão baseados na conservação da natureza e no manejo sustentável dos recursos naturais e norteados pela articulação das iniciativas promotoras da gestão ecossistêmica em um determinado território composto por áreas protegidas e pelas zonas de interstício entre elas, visando à conservação ambiental e à melhoria da qualidade de vida das

que com o amadurecimento da discussão dos mosaicos entre os diversos atores envolvidos, os povos indígenas possam protagonizar a gestão desses territórios, desenvolvidas estratégias específicas especialmente junto à Funai e o ICMBio.

Ainda em relação à metodologias de avaliação, é bom que se ressalte que ainda hoje não foram construídos indicadores que permitam avaliar a efetividade das atividades desenvolvidas pelo órgão indigenista no âmbito do acompanhamento de processos de licenciamento ambiental, ou seja, se os procedimentos adotados tem de fato contribuído para a mitigação de impactos gerados pela instalação e operação de obras de infra-estrutura. Tampouco existem critérios definidos para uma análise mais acurada do desempenho institucional da Funai como um todo. Esse ponto apenas reforça a necessidade de fortalecimento institucional em especial da Funai, mas também de órgãos licenciadores e inclusive das organizações indígenas, contribuindo para seu empoderamento.

Outro aspecto metodológico a ser abordado trata da baixa consistência dos estudos do componente indígena que não raro está relacionada às deficiências do próprio termo de referência emitido pela Funai. Além de não contar com modelos orientadores por tipologia de empreendimento, é comum que alguns itens de extrema importância sejam ou não contemplados a depender do técnico que emite o TR. Não necessariamente porque o técnico adota metodologia de acompanhamento diversa, mas por falta de diretrizes mais precisas. Essa “flexibilidade” de procedimentos faz com que por vezes empreendimentos semelhantes numa mesma região tenham tratamentos diferentes e em algumas ocasiões até contraditórios. Dado – entre outras questões – o volume de documentos desse tipo comumente expedidos, não é sempre que o mesmo é adequadamente avaliado pela Coordenação.

Nesse contexto, se considera de grande relevo o debate e consolidação itens gerais do Termo de Referência. Tal iniciativa foi feita em 2003/4, época em que a CGPIMA emitia termos exageradamente densos, que resultavam em relatórios com muitas informações sem pertinência no âmbito do licenciamento ambiental. Em 2005/6 o modelo anterior foi reformulado e simplificado, passando de fato a nortear a quase totalidade dos termos emitidos. No entanto, a partir de então se percebeu que adaptações realizadas individualmente pelos técnicos redundaram em discrepâncias significativas entre conclusões e encaminhamentos.

No que se refere ao conteúdo do Termo de Referência para elaboração dos estudos de impacto ambiental, sugere-se que seja revisto, atualizado, pactuado e efetivamente utilizado um

populações locais” (WWF, 2008). Os parâmetros de definição dos mosaicos e sua gestão ainda estão sendo construídos.

documento de caráter geral; que seja elaborado modelo de referência por tipologia de empreendimento, de forma a ter norteadores específicos relacionados aos impactos causados por diferentes empreendimentos (aproveitamos hídricos, transmissão de energia, rodovias etc); que esses documentos sejam revisados periodicamente, tomando como base de apreciação a relevância e utilidade das informações geradas nos estudos e que contenham análise quanto a viabilidade do projeto na fase de LP, considerando especialmente a sinergia entre os projetos previstos para a região⁵⁶.

Quanto ao financiamento da política indigenista, embora os recursos orçamentários sejam discrepantes quando comparados a outras ações do governo federal, o montante não chega a ser o maior problema na Funai, uma vez que grande dificuldade reside na sua execução. Passa a se constituir então em uma questão de gestão adequada, não de financiamento.

Metodologicamente, há que se destacar a aplicabilidade da recente concepção de “Gestão dos Riscos”, que

implica no processo de adoção de políticas, estratégias e práticas orientadas para reduzir os desastres/riscos ou para minimizar seus efeitos. Implica em intervenções sobre as causas que geram os perigos e nos processos de planejamento do desenvolvimento, para reduzir as causas que geram vulnerabilidades. Esta gestão pode ser de caráter preventivo, mitigador ou de respostas emergenciais (EGER *et al*, 2007, p.5).

Ao se apropriar desse novo conceito, há que se atentar para a ordem em que a gestão do risco deve ser feita. Atualmente Funai atua fundamentalmente em respostas emergenciais, eventualmente em ações de caráter mitigador e raramente em atividades de cunho efetivamente preventivo.

Finalmente, ainda no sentido de elencar alguns elementos de uma proposta que contribua para a reorientação estratégica da Funai, algumas questões operacionais devem ser lembradas. A regulamentação do componente indígena pressupõe uma instrução normativa da Funai que defina os procedimentos adotados no âmbito interno, e também uma resolução do Conama que crie obrigações em instâncias federais, estaduais e municipais. E efetivação desses dispositivos legais pressupõem também a capacitação dos servidores da Funai (sede e

⁵⁶ Embora aparentemente óbvia considerando que a LP atesta a viabilidade do empreendimento, em diversos termos de referência emitidos de 2004 a 2009 a CGPIMA não solicita análise de viabilidade sob a ótica do componente indígena, mesmo no caso de estudos realizados após conclusão de viabilidade no Eia-Rima. Nessas situações, portanto, o Eia indica viabilidade sem levar em conta os impactos sobre terras e povos indígenas.

unidades administrativas locais), além de servidores dos órgãos de meio ambiente (Ibama e OEMAs) com competência de licenciamento e representantes de associações indígenas.

Outros aspectos a serem considerados tratam da alteridade de concepções, das relações conflituosas entre a lógica econômica desenvolvimentista e a lógica indígena de defesa preservação enquanto grupo etnicamente diferenciado. No estudo de caso abordado, divergências nas concepções e estratégias entre o corpo técnico e direção, entre Funai e DNIT, entre Funai e Comitê Gestor do PAC e entre todos com os órgãos licenciadores permeiam o processo de licenciamento.

Enfim, são inúmeras as dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro no trato com os povos indígenas, das quais se destaca a ausência de integração das intervenções, compondo uma gestão pública desgovernada. E como já dito, a Funai por sua vez, não possui as condições necessárias à adequada implementação das ações pelas quais é constitucionalmente responsável, operando numa estrutura frágil, precária e vulnerável.

Sendo povos indígenas um termo genérico que engloba muito e diferentes povos, é necessária uma atuação caso a caso. Mas é também é imprescindível para cumprimento dos dispositivos legais que se tenham diretrizes de atuação e procedimentos gerais, com alguma maleabilidade que possibilite o respeito às especificidades étnicas e às particularidades do processo, mas também certo grau de rigidez que impeça ou minimize interferências negativas sobre o processo, como por exemplo, a pressão política e os interesses privados de oligarquias.

CONSIDERANDOS

Revisitando a Dissertação

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

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

Assim, os conflitos observados devem ser percebidos como resultado de uma arena, com vários núcleos de poder e de lutas. No entanto, a concepção de que estes agentes, nessa disputa, se posicionem “em um lado dominante e outro dominado não significa que entre eles se estabeleça um sistema de dominação e de sujeição total” (GRANADO, 2007, p.15).

Vimos que a correlação de forças - como fator condicionante das políticas públicas - é dinâmica e sujeita a alterações ao longo do tempo. O espaço de intervenção dos povos indígenas na discussão sobre grandes empreendimentos foi ampliado. Também a consciência ambiental, por exemplo, tem aumentado significativamente, promovendo condições favoráveis à implementação de políticas ambientais mais substanciais. Porém, com a atual crise financeira mundial e os conseqüentes problemas socioeconômicos agravados, a dimensão sócio-ambiental tende a ser secundarizada nas agendas governamentais no mundo inteiro.

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

Apesar do arcabouço legal relativamente consistente, constata-se a premente necessidade de amadurecimento, aperfeiçoamento e adequação dos processos de licenciamento ambiental no Brasil, especialmente no tocante às terras indígenas. Os avanços pontuais da discussão em torno do ritmo de degradação ambiental inerente ao modelo de

desenvolvimento em curso não foram suficientemente consistentes a ponto de mudar o rumo do sistema econômico, que permanece degradante, egoísta e irresponsável. Ao mesmo tempo, o modo de produção do conhecimento científico se distancia cada vez mais da lógica da criação de saberes das sociedades tradicionais (SAYAGO & BURSZTYN, 2006).

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

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

Como foi apresentado, as dificuldades expostas se aplicam ao atual contexto vivenciado pela Funai, que afora não contar com recursos humanos em quantidade e qualificação adequadas, não possui sua atuação regulamentada no licenciamento ambiental, tampouco avaliação de desempenho institucional partindo de critérios de produtividade, eficiência e funcionalidade.

Acredita-se que os procedimentos adotados pela Funai na condução do processo contribuíram, por um lado, para o empoderamento indígena. Por outro, o órgão indigenista cedeu mais que o cabível às pressões sofridas pelos interessados na instalação do empreendimento.

Além da legislação ambiental, deve-se considerar a partir de um olhar social, questões relativas à legislação indigenista pertinente, com destaque para os seguintes marcos legais: Lei 5.371/67 – criação da Funai; Lei 6.001/73 – Estatuto do Índio; Convenção OIT/89; Decreto 1.141/94 – da Proteção Ambiental; Decreto 1775/96, que dispõe sobre a regularização fundiária; além dos artigos 231 e 232 da Constituição Federal.

Apesar de contar com legislação ambiental e indigenista razoavelmente consistentes, a estrutura do Estado não é compatível com suas atribuições. Condições que permitam a

adequada participação indígena e o êxito do licenciamento ambiental como instrumento de gestão dependem de uma ampla reforma do aparelho estatal.

Nesse sentido, cabe localizar e destacar o caráter dinâmico dos marcos jurídicos, observando que

o texto de uma lei não deve ser somente considerado quanto ao grau de sua efetiva aplicabilidade, posto que 'ele produz outros efeitos quando [...] pensado enquanto mecanismo de codificação – situando de modo objetivo idéias e noções anteriormente dispersas – e como instrumento de formalização (LIMA, 1995, p.202 *apud* BARRETO FILHO, 2002, p.2).

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

Nessa perspectiva deve-se buscar integração e direcionamento das políticas ambientais e indigenistas para que adquiram escala, massa crítica e arcabouço institucional condizente com a sua centralidade no desenvolvimento sustentável do Brasil.

Esse trabalho nem de longe esgota as análises possíveis sobre a BR-222 na Terra Indígena Tapeba, tampouco as controvérsias que permeiam o componente indígena do licenciamento ambiental, uma vez que teve como recorte aspectos específicos do processo. Outras questões não foram aqui problematizadas e permanecem como um amplo e rico campo de reflexão.

Nessa perspectiva, também as recomendações para atuação da Funai no licenciamento ambiental devem ser tomadas como uma abordagem restrita, baseada em generalizações e apontamentos limitados, na medida em que carecem de profundidade por estudos mais sistemáticos e sofisticados.

Os efeitos da dispersão das políticas ambientais, indigenistas e desenvolvimentistas demonstram a premência de uma abordagem integrada e intersetorial que contribua para a formulação de políticas públicas efetivamente orientadas por uma visão de Estado, superando a lógica da dispersão de esforços e da fragmentação política e administrativa, sendo também consoante com o combate à exclusão em suas múltiplas dimensões.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Graziela Rodrigues de. **Terras Indígenas e o Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito**: análise etnográfica de um conflito socioambiental. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília, Brasília.
- ARAGÃO, Raimundo Batista. **História do Ceará**. 5º Vol. Imprensa Oficial do Ceará – IOCE, Ceará, 1985. 320 p.
- ARRUTI, José Maurício. **Etnogêneses Indígenas**. In: Povos Indígenas no Brasil 2001/2005. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2006. Pp. 50 e 51
- BAINES, Stephen G. **As terras indígenas no Brasil e a “regularização” da implantação de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração na Amazônia**. Série Antropológica nº 300, Brasília, UnB, 2001.
- _____. **Antropologia do Desenvolvimento e Povos Indígenas**. Série Antropologia nº 361, Brasília, UnB, 2004. Disponível em <<http://www.unb.br/ics/dan/Serie361empdf.pdf>> Acesso em 15/062008.
- BARRETO FILHO, Henyo Trindade & CORREIA, Cloude de Souza. **Gestão Ambiental e/ou Territorial de/em Terras Indígenas** - Subsídios para a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas conforme Portaria Interministerial nº 276/2008. IEB, GTZ; Brasília, 2009.
- BARRETO FILHO, Henyo Trindade. **Resumo do Relatório de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Tapeba**. In: Processo FUNAI/BSB/1986/85. Despacho nº 31, de 19/04/06, Publicado na seção 1 do DOU de 20/04/2006. Brasília, 2006.
- _____. **Tapebas, tapebanos e pernas-de-pau**: etnogênese como processo social e luta simbólica. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional, Rio de Janeiro, 1993. 692p.
- _____. **Invenção ou Renascimento?: Gênese de uma Sociedade Indígena Contemporânea no Nordeste**”, in J. P. Oliveira, org., *A Viagem de Volta*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Contracapa, 2004, pp. 93-137.
- _____. XXIII REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Gramado, RS 16 a 19 de junho de 2002 Fórum de Pesquisa *Indigenismo e Antropologia da Ação: 25 anos identificando terras indígenas*. **Disciplinando a Diversidade Cultural**: uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14. Disponível em < http://www.unb.br/ics/dan/geri/boletim/barretto_2002.pdf>. Acesso em: 28/03/2008.
- BECK, Ulrich. Ensaio **Condição Humana, o risco na idade global**, *Jornal La Repubblica*, 22-09-2008. Disponível em <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/ulrich-beck-uma-sociedade-mundial-do-risco>. Acesso em 05 09 2009

BURSZTYN, Marcel. **Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais**. In: Bursztyn, M. A. A (Org.). Para pensar o desenvolvimento Sustentável. Brasília: Brasiliense. 1994. 83-101p.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA, 1994. 165 p.

BURSZTYN, Maria A. A. & BURSZTYN, Marcel. **Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos**. In: Nascimento, E. P. de & Vianna, J.N. S. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro:Garamond. 2006. 85- 112p

_____. **Rio – 92: Balanço de uma década**. In: Revista Tecbahia, v.17. n1. jan/abr. Salvador, 2002.

CARVALHO, Maria Janete A. de. **Os Guarani e as políticas fundiárias do Estado Brasileiro - Dinâmica social e reconfiguração territorial em Santa Catarina**. 2008. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Universidade de Brasília, Brasília.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Estudos de áreas de fricção interétnica no Brasil**. In: América Latina, ano 5, nº 3, 1962. Pp. 85-90

_____. **Etnicidade, Eticidade e Globalização**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 11, nº 32, 1996, p. 6-17.

_____. **O Trabalho do Antropólogo**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora Unesp, 2006,.222p.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto & CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. **Ensaaios Antropológicos Sobre Moral e Ética**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

CASTRO, Newton de e LAMY, Philippe. **A desregulamentação do setor de transportes**. In: Perspectivas da Economia Brasileira – 1994. Rio de Janeiro: IPEA, Vol 1, 1993.

COELHO, Gilda Massari; SANTOS, Dalci Maria dos; SANTOS, Marcio Miranda de. **Foresight, engajamento social e novos modelos de governança**. Ciência, Tecnologia e Sociedade: Novos Modelos de Governança / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília: CGEE, 2005 (pp 281).

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente 1984/1999**. PINTO, Waldir de Deus e ALMEIDA, Marília de (orgs). Brasília: W.D. ambiental, 1999. 932 p; 23 cm

CORREIA, Cloude de S. e BARRETO FILHO, Henyo T. **Gestão Ambiental e/ou Territorial de/em Terras Indígenas** - Subsídios para a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas conforme Portaria Interministerial nº 276/2008. Brasília, IEB, 2009.

COSTA, Ricardo Weibe Nascimento. **Os índios Tapeba e Tremembé contando a história da luta indígena**. Caucaia, junho de 2007. Disponível em <http://www.cdpdh.org.br/noticias/arq/n10_movimento_indigena_brasil.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2009.

DOMINGUES, Edson Paulo; VIANA, Francisca D. F. ; OLIVEIRA; Heder C. de. **Investimentos em infra-estrutura no Nordeste**: projeções de impacto e perspectivas de desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**: metodologia. Editora Perspectiva: São Paulo, 1996.

EGER Hetmut, MARGGRAF, Katrin e AQUINO, Alberto. Agir frente ao risco, porque os desastres não são naturais. **A Importância da Gestão do Risco para o Desenvolvimento Sustentável da Região Amazônica**. GTZ. Belém, novembro de 2007.

FAUSTO, Carlos. **Da responsabilidade social de antropólogos e arqueólogos**: sobre contratos, barragens e outras coisas mais. Manuscrito inédito. 2006.

FERNANDES, Ricardo Cid. **Produto e processo**: desafios para o antropólogo na elaboração de laudos de impacto ambiental. In: Ilka Boaventura Leite. (Org.). *Laudos Periciais Antropológicos em Debate*. Florianópolis: Nova Letra, 2005, v. , p. 191-206.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti Gomes. **Infra-estrutura no Brasil**: Alguns Fatos Estilizados. In: EPGE Ensaio Econômico, nº 251. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1994. Disponível em <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:fgv:epgewp:251>>.

FOLHES, Rodrigo T. e outros. **Estudo do Componente Indígena Tapeba**: Projeto de Adequação da Rodovia BR-222. Ecology Brasil, DNIT, CENTRAN. Maio 2009

GABRIEL, Ivana Mussi. **Herbert Marcuse**: reflexões sobre a sociedade tecnológica. UNESP, São Paulo 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5503> acesso em agosto de 2009

GALLOIS, Dominique. **Sociedades indígenas e desenvolvimento**. In: GRUPIONI, VIDAL e FISCHER. (orgs.) *Povos indígenas e tolerância*. São Paulo: Edusp/Unesco, 2001.

GEERTZ, Clifford. Negara: **O Estado teatro do século XIX**. Lisboa, Difusão Editorial, 1991, p. 133

GIANNINI, Isabelle Vidal. **Licenciamento Ambiental do Componente Indígena** – Manual de Procedimentos da Funai. Produto de consultoria Projeto PNUD/BRA/ 96/018. Brasília, 2006.

GOMES, Antônio Cavaliere. **Povos indígenas em juízo e a atuação do poder público** – análise contemporânea à luz da Constituição de 1988 e de normatização recente. Procuradoria Federal Funai/RJ. Disponível em <http://www.funai.gov.br/procuradoria/docs/Artigo_Povos%20Indigenas_e_Poder_%20Publico.pdf>. Acesso em maio de 2008.

GRAMKOW, Márcia Maria; MELO, Guiomar, VIANNA, Fernando de Luiz Brito & WENTZEL, Sondra. **Antropologia, povos indígenas, cooperação internacional e políticas públicas no Brasil**. In: *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento*. Cássio Noronha I. de Sousa, Antônio Carlos de Souza Lima, Fábio Vaz Ribeiro de Almeida, Sondra Wentzel (ORGs). Ed. Contra Capa, Rio de Janeiro. 2007.

GRANADO, Eliana M. **Interligando Sistemas Elétricos com Tensões Sociais**. In: SILVA, Cristhian Teófilo da; MUÑOZ, Luiz Eugênio Campos (Coordenadores). GT 08 - Violência Estatal, Indigenismo e Povos Indígenas. VII RAM - Reunião de Antropologia do Mercosul. UFRGS, Porto Alegre, julho de 2007.

LARAIA, Roque de Barros. **Ética e Antropologia** – algumas questões. Série Antropologia nº 157, Brasília, UnB, 1994.

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

LEUZINGER, Márcia; LAMY, Ana Carolina M. e OLIVEIRA PINTO, Mariana. **Rodovia em Unidade de Conservação: o Caso da Estrada Parque dos Pireneus (GO)**. In: III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Anais ASPPAS. Brasília, 2006. Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA452-03032006-124319.DOC acesso em 19/05/09

L'ESTOILE, Benoit de; NEIBURG, Frederico e SIGAUD, Lígia. **Antropologia, Impérios e Estados Nacionais: uma abordagem comparativa**. In: L'ESTOILE, Benoit de; NEIBURG, Frederico e SIGAUD, Lígia.(orgs). *Antropologia, Impérios e Estados Nacionais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FAPERJ. 2002. pp.61-93.

LITTLE, Paul E. **Etnoecologia e direito dos povos: elementos de uma nova ação indigenista**. In: SOUZA LIMA, Antônio C. & HOFFMAN, Maria. B. *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa. pp. 39-48, 2002.

_____. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia 322. UnB, Brasília, 2002.

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

LUCIANO, Gersem dos Santos. **Movimento indígena etnopolítico: história de resistência e luta**. In: *O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Coleção Educação Para Todos. Série Vias dos Saberes nº 1. Brasília: MEC/SECAD; Rio: LACED/ Museu Nacional, 2006.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Ed.Malheiros .13º ed, 2005.

MAGALHÃES, Edvard Dias (org) **Legislação Indigenista Brasileira e Normas Correlatas**. Brasília, FUNAI/DEDOC, 2005.

MAGRINI, Alessandra. **A avaliação de impactos ambientais**. In: MARGULIS, Sérgio (Editor). Meio Ambiente: aspectos técnicos e econômicos. IPEA/PNUD. Brasília, 1990. P. 85-108

MALVEZZI, Roberto. **Discurso Ambiental Brasileiro X Investimentos do PAC e BNDES (II)**. Apresentação no Simpósio Internacional sobre mudanças climáticas. Brasília, 8-12/07/2009.

Disponível em <http://www.adital.org.br/site/noticia_imp.asp?cod=40097&lang=PT>. Acesso em out-2009.

MARCUSE, Herbert. **“Contra-revolução e revolta”**, Editora: Zahar, RJ, 1973.

MARTÍNEZ ALIER, Juan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagem de valoração**. São Paulo, Contexto, 2007.

MATOS, Maria Helena Ortolan. **Execução e gestão de projetos indígenas: criando tradição e/ou releção?** In: *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento*. Cássio Noronha I. de Sousa, Antônio Carlos de Souza Lima, Fábio Vaz Ribeiro de Almeida, Sondra Wentzel (ORG.). Ed. Contra Capa, Rio de Janeiro, 2007.

MILLER, Robert Pritchard. **Análise e Sistematização dos Documentos de Referência sobre Projetos e Políticas Públicas com Interface Direta e Indireta com Gestão e Conservação da Biodiversidade das Terras Indígenas**. In: Documento orientador para a preparação do programa nacional de gestão ambiental nas terras indígenas e do Projeto GEF Indígena – Parte 1. Consultoria no âmbito do Contrato TNC CSE 0022-08. Brasília, Setembro de 2008

_____. **Sumário e Estrutura do Programa Nacional e Diretrizes Estratégicas**. In: Documento orientador para a preparação do programa nacional de gestão ambiental nas terras indígenas e do Projeto GEF Indígena – Parte 2. Consultoria no âmbito do Contrato TNC CSE 0022-08. Brasília, Setembro de 2008

MINAYO, Washington.; **Academia para el Desarrollo Educativo**; In: Revista Ciência & Saúde Coletiva HEALTHCOM; 1995. 13. Minayo MCS. O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde, SP-RJ, 1992. Rev Saúde Públ 1998; 32(1): 43-49. 18.

NAVARRO, Marli B. M. de A. & CARDOSO, Telma A. de O. (2005). **Percepção de Risco e cognição: reflexão sobre a sociedade de risco**. Ciências & Cognição; Ano 02, Vol.06, nov/2005. Disponível em www.cienciasecognicao.org. Acesso em setembro de 2009.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. **Fronteiras étnicas e identidades emergentes**. In: *Povos Indígenas no Brasil 1991/95*. São Paulo, Instituto Socioambiental, 1996. Artigo publicado na Revista Tempo e Presença, Cedi, julho/agosto de 1993.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (Org.). **Uma etnologia dos "índios misturados"?** Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. In *A Viagem da Volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

PARES, Ariel. **Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento**. In: Revista Bahia Invest. Salvador, Vol.4, março 2006.

POLANYI, Karl. **A grande transformação – as origens da nossa época**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PORTO ALEGRE, Sylvia. **De ignorados a reconhecidos: a “virada” dos povos indígenas do Ceará**. In: PINHEIRO, Joceny (org) *Ceará terra da luz, terra dos índios; história, presença, perspectivas*. Fortaleza: Ministério Público Federal – 6º Câmara de Coordenação e Revisão. FUNAI; IPHAN/ 4º Superintendência Regional, 2002.

RAMOS, Alcida Rita. **Os Yanomami no Coração das Trevas Brancas**. Série Antropologia nº 350. UnB, Brasília, 2004.

RIBEIRO, Gustavo L. **Empresas Transnacionais: um grande projeto por dentro**. Editora Marcos Zero, ANPOCS: São Paulo, 1991.

_____. **Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento**. Série Antropologia nº 383. UnB, Brasília, 2005.

SALVIANI, Roberto. **As propostas para participação dos povos indígenas no Brasil em projetos de desenvolvimento geridos pelo Banco Mundial: um ensaio de análise crítica**. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro: PPGAS/ Museu Nacional/UFRJ, 2002.

SÁNCHEZ, Consuelo. **Autonomia, Estados Pluriétnicos e Plurinacionais**. In: *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. VERDUM, R. (org). Brasília: Instituto de Estudos socioeconômicos – Inesc, 2009.

SANTOS, Ana Flávia Moreira, OLIVEIRA, João Pacheco de. **Reconhecimento étnico em exame: dois estudos sobre os Caxixó**. Rio de Janeiro : Contra capa, 2003, 207p.

SANTOS, Ailton D. ; FREIRE, Geovana M. C. A., SANTOS; Magda C. ; RICAS, M. D; GERVÁSIO, M.S.P. **O programa "Avança Brasil" e o Plano Plurianual 2000-2003: para onde vai o desenvolvimento sustentável?** In: LITTLE, Paul E. (org.) *Políticas Ambientais no Brasil. Análises, instrumentos, experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IIEB. 2003.

SAYAGO, Doris de A. V. **Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a Representação**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR • v. 3, n. 4 (número especial), p. 9-21, nov/2007, Taubaté, SP.

_____. **A Invenção burocrática da Participação: Discursos e Práticas no Ceará**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

SAYAGO, D. & BURSZTYN, M. **A tradição da ciência e a ciência da tradição: relações entre valor, conhecimento e meio ambiente**. Dimensões Humanas da Biodiversidade. Petrópolis, 2006

SCHRÖDER, Peter. **Os índios são “participativos”?** As bases sócio-culturais e políticas da participação de comunidades indígenas em projetos e programas. In:C. KASBURG & M.M. GRAMKOW (orgs.). *Demarcando Terras Indígenas: Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria*. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ. 1999

_____. **É possível mudar a Funai? Sobre os impactos de um projeto de cooperação internacional**. Revista ANTHROPOLOGICAS, ano 8, volume 15(2): 107-134. 2004.

SECCHI, Darci & ANDRADE, Alexandre Goulart. **O protagonismo indígena na gestão de projetos**. Papo de Índio. Rio Branco, Acre, v.19, p.22-26. 2006. Disponível em <http://www.pagina20.com.br/19032006/papo_de_indio.htm> Acesso em 07/05/09.

SECCHI, Darci. **Curso de formação de gestores de projetos indígenas** – Projeto pedagógico. Manaus, PDPI/MMA, 2004.

SIQUEIRA JR, Jaime Garcia. **Wyty-Catë: cultura e política de um movimento pan-Timbira**. Contribuição ao entendimento das organizações indígenas e novas expressões da política indígena. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Departamento de Antropologia Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez . **Etnodesenvolvimento**. In: ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (org). *Guia para formação em gestão de projetos indígenas*. Brasília: Paralelo 15, 2008.

SOUZA LIMA, A.C. e BARRETO FILHO, H.T.. Uma apresentação. In: **Antropologia e Identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002**. SOUZA LIMA & BARRETO FILHO (orgs). Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2005.

SOUZA LIMA, A.C. & HOFFMAN, Maria. B. **Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas**. Uma apresentação. In: SOUZA LIMA, Antônio C. & HOFFMAN, Maria. B. (orgs). *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2002.

STIBICH, Ivan A. **Povos Indígenas, Etnodesenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental na Amazônia Legal: uma interpretação antropológica da formação do PDPI a partir dos seus documentos preparatórios**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Universidade de Brasília, Brasília. 2005.

TRINDADE, Gustavo. **Licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que possam afetar terras indígenas: uma proposta de critérios norteadores para a intervenção da FUNAI**. Consultoria elaborada no âmbito do CSE 011-07/TNC. Janeiro de 2008

VELEZ, Álvaro A. V. **Discursos sobre la planificación rural em el município de Medellín: entre impactos y abusos**. Em: Boletín de Antropología Universidad de Antiquia, Medellín, volumen 19 n. 36 pp. 149-163. Colômbia, 2005.

VELOZ, Christian R. e PEREIRA, Armand. **Introdução**. In: Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT sobre povos indígenas e tribais. Brasília: OIT, 34p, 2004.

VERDUM, Ricardo. **A Gestão Ambiental e Territorial no Brasil Indígena - Conceitos, Estratégias e Mecanismos de Apoio no Âmbito do MMA/SDS/DADS**. Brasília, julho de 2006.

_____. **O Desafio da Gestão Ambiental em Terras Indígenas**. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, junho de 2007.

_____. **Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana**. In: *Programa de las Américas Relatório Especial*. Washington, DC: Center for International Policy ,16 de Novembro de 2007

VERDUM, Ricardo (org). **Integração, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais**. Brasília: INESC, 2007.

VIANNA, P. J. R.; LÓCIO, A. B. e SALES, R. S. **Os eixos de integração nacional e a integração regional da infra-estrutura sul-americana** – Nota técnica n. 16. Fortaleza: IPECE, 2006.

VIEIRA, João Paulo, GOMES, Alexandre e MUNIZ, Juliana. **Povos Indígenas no Ceará: Organização, memória e luta**. In: Memorial da Cultura Cearense, do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura Fortaleza, 2007.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direito e Povos Indígenas**. Ed. Juruá, 350p. Curitiba, 2009.

VITTE, Claudete C. S. **Planejamento territorial e os impactos sócio-econômicos da IIRSA no território brasileiro: atores, conflitos e interesses**. EGAL: Montevideo, 2009. Disponível em http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022_Claudete_Vitte.pdf
Acesso em junho /09.

▪ Documentos

Atas. **Reuniões ordinárias e extraordinárias** da Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI. Disponíveis em <http://www.funai.gov.br/>. Acesso em dezembro de 2008.

TCU. **Cartilha de licenciamento ambiental**/ Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. 57p.

CNPI. Comissão Nacional de Política Indigenista. **Informativo** – edição especial de 1 ano. Funai: Brasília, 2008.

Declaração do Rio de Janeiro. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1992. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>
Acesso em 19 de maio de 2009.

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2008. Nações Unidas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf Acesso em junho de 2009.

ELETROBRÁS. **DEA. Avaliação de passivos ambientais: roteiros técnicos** / Centrais Elétricas Brasileiras S.A., DEA; coordenado por Fani Baratz. – Rio de Janeiro: Eletrobrás, 2000. 130p.

LEME Engenharia Ltda. EIA, Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Volume 4: **Instrumentos Legais e Normativos**. Fevereiro de 2009.

FUNAI, Memorando nº 26/GAB/CGDTI/08. Assunto: **População indígena por estado da federação**. Brasília.

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

FUNAI, Processo nº 1986/85. Assunto: **Identificação da Terra Indígena Tapeba**. Brasília.

FUNAI. CARVALHO, Maria Janete Albuquerque de Carvalho; DUARTE, Andrei Caramrigo; BARNES, Eduardo Vieira; PAIVA, Julia de; EGUFO, Rodrigo Coimbra. Informação nº 153/CMAM/CGPIMA. Assunto: **2º Produto - Consultoria TNC/Funai**. Brasília, junho de 2008.

IBAMA. REINECKE, Wanderlei e OLIVEIRA, Luciano N. Parecer n. 73/2008/COTRA/CGTMO/DILIC. "Assunto: **Análise do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**". 21p. In: processo Ibama nº 02001.000231/2007-13

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

Plano Nacional de Logística e Transportes – PNL: **Sumário Executivo**. Ministério dos Transportes - MT & Ministério da Defesa – MD. Abril 2007

Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. **Projeto de Adequação e Aumento de Capacidade da rodovia BR 222/CE**. CENTRAN, outubro 2006.

Sistema Rodoviário Nacional – **Divisão de trechos do PNV**, versão 2004. DNIT
<http://www1.dnit.gov.br/download/PNVApresentacao2004.pdf>

STJ – **Processo Rcl nº 2651**, Registro 2007/0261207-3, Número Único 0261207-83-2007.3.00.0000. Reclamante: Município de Caucaia. Reclamado: Presidente da Fundação Nacional do Índio.

▪ **Sites da internet consultados**

ADITAL - Agência de Informação Frei Tito para América Latina. "Notícias da América Latina e Caribe". Disponível em <<http://www.adital.com.br/Site/noticia.asp?lang=PT&cod=40032>>. Acesso em: 10/2009.

Avança Brasil. Disponível em: < <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos/index.htm>>. Acesso em: 05/2009.

CAPES, Portal Periódicos. Disponível em:
<<http://www.periodicos.capes.gov.br/portugues/index.jsp>>. Acesso em: 12/2007.

CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza. Disponível em: < <http://www.cdpdh.org.br> >. Acesso em: 15/02/2009.

Centro de Produção Cultural Tapeba. Disponível em: <<http://www.tapeba.com.br/>>. Acesso em 12/2008

DAN - Departamento de Antropologia. Série Antropologia. Universidade de Brasília. Disponível em: < <http://www.unb.br/ics/dan/>>. Acesso em: 02/2007.

DNIT - Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transportes. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/menu/meio_ambiente/atribuicoes-competencias >. Acesso em: 08/05/2009.

Diário do Nordeste. Furtado, Ane. “Burocracia emperra duplicação da BR-222”. Matéria publicada em 01/04/2009. Disponível em:
<<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=627167>>. Acesso em: 10/04/2009.

FUNAI - Fundação Nacional do Índio. Sistema de Terras Indígenas - STI. Disponível em:
<<http://www.funai.gov.br/intranet>>. Acesso em: 03/2008.

GTI-PNGATI. Disponível em: < <http://sites.google.com/site/pngati/>>. Acesso em: 05/2009.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em
<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_16.pdf> Acesso em: 06/2008.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. SISLIC – Sistema de Licenciamento Ambiental. Disponível em: <www.ibama.gov.br/licenciamento/>. Acesso em: 05/2009.

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento. “Relatório – 1º balanço” e “2º Balanço”. Disponível em < <http://www.pac.gov.br/> >. Acesso em nov 2007. e “Informações Regionalizadas do 4º Balanço – Ceará”, SECOM, julho de 2008. Acesso em: 01/2009.

SEMACE - Superintendência Estadual de Meio Ambiente do Ceará. Disponível em < <http://www.semace.ce.gov.br>> Acesso em: 11/02/2009.

SCIELO Brasil – Horizontes Antropológicos. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. José Sérgio Leite Lopes. UFRJ, 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832006000100003&script=sci_arttext&tlng="](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832006000100003&script=sci_arttext&tlng=)>. Acesso em: 03/2008.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200702612073&pv=000000000000>>. Acesso em: 2009.

TEMINCE - Temática Indígena no Ceará. Grupo de discussão. Mensagens eletrônicas: “Re: [temince] En: Re: [anaindi] CNPI e o Estatuto (Weibe Tapeba)” e “[temince] Duplicação da BR 222 - DNIT e o Povo Tapeba”, enviadas por weibetapeba@yahoo.com.br em 23/03/09 e 02/04/09. Disponível em < <http://br.groups.yahoo.com/group/temince/>>. Acesso em: 11/04/2009.

WWF - World Wildlife Fund. “Seminário Mosaico da Áreas [sic] Protegidas no Amazonas”. 11/07/08. Disponível em
<http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/arpa/seminario_mosaico_da_areas_protegidas_no_amazonas/> Acesso em: 12/04/2009.

ANEXO I



Fotografia 1: Primeira reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222. TI Tapeba.
Autor: Julia Paiva
Data: 29/02/2008



Fotografia 2: "Seu Sebastião", liderança da Aldeia Cacos na 1ª reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222. TI Tapeba.
Autor: Julia Paiva
Data: 29/02/2008



Fotografia 3: Dourado Tapeba na segunda reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222, área Anacé.

Autor: Julia Paiva
Data: 24/04/2008



Fotografia 4: Terceira reunião do componente indígena do licenciamento ambiental da BR-222.TI Tapeba.

Autor: Julia Paiva
Data: 25/04/2008



Fotografia 5: Carnaúbas às margens da BR-222/CE. TI Tapeba.
Autor: Julia Paiva
Data: 24/04/2008



Fotografia 6: Centro Cultural Tapeba às margens da BR-222/CE. TI Tapeba.
Autor: Francisco Gadelha
Data: 31/08/2006
Fonte: Centro de Produção Cultural Tapeba



Fotografia 7: Passeata – Caminhada do Dia do Índio Tapeba
Data: 03/10/2007
Fonte: Observatório dos Direitos Indígenas



Fotografia 8: Crianças tapeba atravessando a BR-020.
Autor: Julia Paiva
Data: 22/07/2009



Fotografia 9: Lagoa dos Porcos, TI Tapeba.

Data: jan/2009

Fonte: Relatório Componente Indígena Tapeba - Ecology/Centran/DNIT



Fotografia 10: Olaria destruída pelos Tapeba em área de retomada às margens da BR-222/CE

Data: jan/2009

Fonte: Relatório Componente Indígena Tapeba - Ecology/Centran/DNIT



Fotografia 11. Pedreira aberta para retirada de rochas utilizadas na construção da BR-222 durante a década de 1970.

Data: jan/2009

Fonte: Relatório Componente Indígena Tapeba - Ecology/Centran/DNIT



Fotografia 12: Festa da Carnaúba. TI Tapeba

Autor: Evanir Jonson Rolon

Data: 17/10/2008

Fonte: Núcleo de Apoio Local da Funai Ceará



Fotografia 13: Mulheres Tapeba. Aldeia Lagoa 1
Autor: Julia Paiva
Data: 24/06/2009



Fotografia 14: Produção artesanal em argila
Autor: Francisco Gadelha
Data: 27/08/2006
Fonte: Centro de Produção Cultural Tapeba



Fotografia 15: "Vó Raimunda". TI Tapeba
Autor: Evanir Jonson Rolon
Data: 17/10/2008
Fonte: Núcleo de Apoio Local da Funai Ceará



Fotografia 16: Lagoa do terreiro sagrado do Pau Branco. TI Tapeba
Autor: Evanir Jonson Rolon
Data: 17/10/2008
Fonte: Núcleo de Apoio Local da Funai Ceará