

MAPA DOS CAMINHOS PROTEÇÃO TERRITORIAL INDÍGENA

JULHO DE 2015

1. Introdução

Conforme proposta apresentada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) no âmbito do projeto *Indicadores de Belo Monte*, o documento *Mapa dos Caminhos* aprofunda a pesquisa e o debate sobre temas prioritários, de forma propositiva, para subsidiar a Câmara Técnica de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX).

Neste sentido, o presente documento traz análises da condicionante 2.28 da Licença Prévia (LP), que trata das ações de regularização fundiária das Terras Indígenas (TI) sob influência da Usina Hidrelétrica Belo Monte e da condicionante 2.20 da Licença de Instalação (LI) que dispõe sobre a “Implementação do Plano de Proteção das Terras Indígenas”.

Acatando as considerações finais dos Estudos do Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) UHE Belo Monte relativos à previsão de impactos aos povos indígenas do Médio Xingu, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) emitiu, no âmbito da LP, o Parecer Técnico N° 21/2009, que indica quais são as medidas que o Poder Público e o empreendedor devem tomar para prevenir, mitigar e compensar os impactos decorrentes da instalação do empreendimento, na perspectiva da garantia e da proteção das terras indígenas.

Ao manifestar-se pela continuidade do processo de licenciamento, por ocasião da emissão da LI, a FUNAI, por meio do Ofício n° 126 FUNAI/Pres, datado de 12/05/2011, impõe como condicionante (2.20) a implementação do Plano de Proteção das TIs e ressalta que as ações de responsabilidade do Estado e empreendedor, contidas no Parecer 21, devem ser cumpridas antes da emissão da Licença de Operação (LO).

As ações voltadas à regularização fundiária e ao Plano de Proteção estão relacionadas de forma mais ampla à política de proteção e gestão territorial, razão pela qual serão tratadas conjuntamente neste Mapa dos Caminhos. Podem resultar, decisivamente, na posse plena dos

povos indígenas aos seus territórios. Contudo, a plena efetivação dos direitos territoriais indígenas esbarra em dificuldades históricas relacionadas ao ordenamento territorial, à prevalência de um modelo predatório de exploração de recursos naturais, e à escassa presença das instituições públicas na região do Xingu. A já complexa articulação entre diferentes órgãos públicos, de cuja sinergia depende o atingimento de objetivos comuns, soma-se as responsabilidades atribuídas no processo de licenciamento ao empreendedor com relação à prevenção, mitigação e compensação de impactos. Portanto, a implementação das respostas a estes impactos refere-se a uma esfera em que a parceria entre empreendedor e poder público é essencial.

1.1 Terras Indígenas Relacionadas nas Condicionantes da UHE Belo Monte

O Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu (PEPTI) sob influência da Usina Hidrelétrica Belo Monte (FUNAI, 2011) contempla treze Terras Indígenas, todas localizadas na bacia hidrográfica do Rio Xingu. Na tabela a seguir, pode se verificar que essas TIs se encontram em diferentes estágios de regularização fundiária, sendo destacadas em negrito as áreas definidas na condicionante 2.28 da LP com o objetivo de regularização fundiária (informações atualizadas em 31 de maio de 2015).

Tabela 1.1.1

Situação Fundiária das Terras Indígenas contempladas no Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu (PEPTI)

| Terra Indígena | Etnia | Situação Fundiária | | Desintrusão (status) |
|------------------------------|-------------------|------------------------------|--|---|
| Ituna/Itatá | “Indios isolados” | Área Interditada - em estudo | Restrição de uso desde 2011 | - |
| Cachoeira Seca | Arara | Declarada | Declarada em 2008 | Sim (em levantamento de benfeitorias dos não-indígenas) |
| Paquiçamba | Juruna | Declarada | Homologada e registrada em 1991. Revisão de limites declarada em 2015. | Sim (em levantamento de benfeitorias dos ocupantes não-indígenas) |
| Apyterewa | Parakanã | Regularizada | Homologada e Registrada em 2007 | Sim (em extrusão de não-indígenas) |
| Arara da Volta Grande | Arara | Homologada | Homologada em 2015 | Sim (em extrusão de não-indígenas) |

| Terra Indígena | Etnia | Situação Fundiária | | Desintrusão (status) |
|----------------------------|---------|--------------------|---|----------------------|
| Juruna do Km 17 | Juruna | Em estudo | Área identificada aguardando aquisição pela Norte Energia | - |
| Xipaya | Xipaya | Regularizada | Homologada desde 2012 | Não |
| Kuruaya | Kuruaya | Regularizada | Homologada e Registrada em 2006 | Não |
| Koatinemo | Asurini | Regularizada | Homologada e Registrada em 2003 | Não |
| Kararaô | Kararaô | Regularizada | Homologada e Registrada em 1999 | Não |
| Araweté do Igarapé Ipixuna | Araweté | Regularizada | Homologada e Registrada em 1997 | Não |
| Trincheira Bacajá | Xikrin | Regularizada | Homologada e Registrada em 1996 | Não |
| Arara | Arara | Regularizada | Homologada e Registrada em 1994 | Sim |

Fonte: FUNAI e Diário Oficial da União (DOU). Organização FGV, julho 2015

2. Terras Indígenas: Conceitos, Processos e Relevância

2.1 O que são Terras Indígenas? Por que são Necessárias?

O texto constitucional trata de forma destacada este tema, apresentando, no parágrafo 1º do artigo 231, o conceito de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, definidas como sendo uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. As terras indígenas são o suporte do modo de vida diferenciado e insubstituível dos cerca de 300 povos indígenas que habitam, hoje, o Brasil.

Instaurou-se, a partir da Constituição de 1988, um novo marco conceitual, substituindo o modelo pautado nas noções de tutela, assistencialismo e assimilacionismo, por um modelo que afirma a pluralidade étnica como direito e estabelece relações protetoras e promotoras de direitos entre o Estado e comunidades indígenas brasileiras.

2.2 Como é o Procedimento para a Demarcação?

Conforme determinação constitucional compete à União demarcar as terras indígenas, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. Na prática, a demarcação e proteção das terras indígenas, de forma a garantir a posse plena pelos povos indígenas, envolve uma complexa série de procedimentos, articulações e desafios, a seguir ilustrados:

▣ *Estudos de Identificação:*

Concretamente, o procedimento de reconhecimento das terras indígenas tem início por determinação direta da FUNAI, principalmente nos casos de presença de índios isolados ou de recém-contato, ou quando o órgão recebe diretamente as reivindicações das comunidades indígenas, de organizações indigenistas ou do próprio Ministério Público Federal.

A FUNAI, em princípio, organiza, classifica e avalia o mérito dessas primeiras informações, a partir das quais se pode definir a criação de um Grupo de Trabalho (GT), nos termos do Decreto 1775/96 e da Portaria 14 de 09 de janeiro de 1996, que tem por objetivo aprofundar os estudos e qualificar as reivindicações, assim como identificar e delimitar a área. O trabalho do GT consiste na elaboração de um estudo técnico de natureza etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, além de um levantamento fundiário necessário à delimitação. A Portaria nº 2.498/2011 MJ estabelece que a FUNAI deve convocar os entes federados (nos quais se localizem as terras indígenas ainda não demarcadas) a indicar técnicos para acompanhar os procedimentos demarcatórios.

Encerrados os trabalhos, é elaborado o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação, documento que passa a ser analisado pela presidência da FUNAI, e seu resumo publicado no Diário Oficial da União (DOU) e no Diário Oficial da unidade federada correspondente. A publicação deve ainda ser afixada na sede das Prefeituras locais dos Municípios incidentes na área da Terra Indígena delimitada.

▣ *Contestações:*

Até 90 dias após a publicação do relatório no DOU, todo interessado, inclusive estados e municípios, poderá manifestar-se, apresentando ao órgão indigenista suas razões, acompanhadas de provas pertinentes, com o fim de pleitear indenização ou demonstrar vícios existentes no relatório. A FUNAI tem, então, 60 dias para elaborar pareceres sobre as razões de todos os interessados e encaminhar o procedimento ao Ministério da Justiça (MJ).

▣ *Declaração de limites:*

A partir do recebimento do processo com o referido relatório circunstanciado, o Ministério da Justiça tem 30 dias para **(a)** expedir portaria, declarando os limites da área e determinando a sua demarcação física; ou **(b)** prescrever diligências a serem cumpridas em mais 90 dias; ou ainda **(c)** desaprovar a identificação, publicando decisão fundamentada no parágrafo 1º do artigo 231 da Constituição.

▣ *Demarcação física:*

Declarados os limites da área, a FUNAI promove a sua demarcação física por meio da aviventação dos limites estabelecidos pelo MJ, com a abertura de picadas e colocação de marcos e placas indicativas. Verificada a presença de ocupantes não-índios na área declarada, o órgão fundiário federal dará prioridade ao respectivo reassentamento àqueles que se enquadrem como clientes da reforma agrária, segundo o levantamento efetuado pelo grupo técnico. Após o levantamento de benfeitorias realizadas pelos ocupantes não-índios de boa-fé, a FUNAI deverá pagar as indenizações consignadas no §6º do Art. 231 da Constituição Federal.¹

¹ O levantamento fundiário, que não se confunde com o estudo fundiário necessário à produção do Relatório Circunstanciado, é procedimento demorado, consubstanciado em trabalho de campo no qual se visitam todas as ocupações não-índigenas na área delimitada, com o objetivo de avaliar as benfeitorias existentes e o valor de indenização para os ocupantes de boa-fé. Para cada ocupação forma-se um processo e elabora-se um laudo de vistoria e avaliação, nos termos da Instrução Normativa FUNAI nº 2, de 3 de fevereiro de 2012 contendo a qualificação do titular da ocupação não-índigena, o tempo de ocupação, a forma de aquisição da ocupação e a descrição detalhada de cada benfeitoria implantada, dentre outras informações.

▣ *Homologação:*

Independentemente do processo de desintrusão, logo após a demarcação física é expedida a solicitação de homologação, submetida à Presidência da República, que deverá efetivá-la por decreto.

▣ *Registro:*

A terra demarcada e homologada deve ser registrada, em até 30 dias após a homologação, no cartório de imóveis da comarca correspondente e na SPU (Secretaria de Patrimônio da União).

▣ *Desintrusão:*

Nome dado ao processo de retirada de não índios de TIs, requerendo para tanto a análise das ocupações identificadas no interior das TIs, distinguindo ocupantes de boa e má-fé. O instituto da boa-fé, termo consagrado juridicamente, “constitui um modelo de conduta social ou um padrão ético de comportamento, que impõe, concretamente, a todo cidadão que, nas suas relações, atue com honestidade, lealdade e probidade”². A expedição da Portaria Declaratória, prerrogativa do Ministro da Justiça, é o marco temporal que auxilia a distinção entre ocupações de boa e má-fé. Complementarmente, a instrução Normativa nº 002 da FUNAI, de 03 de fevereiro de 2012, estabelece um conjunto de critérios que auxiliam as análises. Neste normativo assume-se que ocupações posteriores à declaração de determinada terra indígena, assim como aquelas realizadas mesmo sabendo tratar-se de Terra Indígena, as posses precárias, violentas ou clandestinas e aquelas predatórias de recursos naturais, dentro outros fatores, conjugados ou não, caracterizam a má-fé.

² Ministro Paulo de Tarso do Supremo Tribunal de Justiça (<http://stj.jusbrasil.com.br/noticias/100399456/principio-da-boa-fe-objetiva-e-consagrado-pelo-stj-em-todas-as-areas-do-direito>)

2.3 O que é Proteção Territorial? Como é Definida na Região do Médio Xingu?

Ao tratar da política de proteção territorial o Plano Plurianual (PPA) da FUNAI 2012-2015 estabelece que:

É necessário um conjunto de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento territorial que garanta aos povos indígenas a consolidação dos espaços necessários ao seu desenvolvimento econômico e social, a partir de suas formas próprias de gestão ambiental e territorial e da implementação de políticas de promoção social voltadas à melhoria da qualidade de vida e cidadania indígena. A implantação da política de proteção das terras indígenas se insere assim na macro-política de ordenamento territorial, contribuindo para a redução de conflitos fundiários, combate a ilícitos, proteção do meio ambiente e, principalmente, para a consolidação da presença do Estado em áreas vulneráveis do território nacional³

A mesma abordagem integrada se observa também no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu) que, dentre as diretrizes voltadas ao ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental, cita:

1. Valorizar e conservar o patrimônio natural e cultural da região, assegurando os direitos territoriais dos povos e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas;
2. Garantir às comunidades locais, indígenas e quilombolas a proteção do conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético e a repartição, de forma justa e equitativa, dos benefícios resultantes da exploração econômica;
3. Realizar, antes das concessões florestais, a destinação de florestas públicas às comunidades locais, capacitando-as e proporcionando meios para a sua exploração racional de acordo com os princípios legais de conservação e proteção ambiental;
4. Criar e consolidar unidades de conservação (de uso sustentável e de proteção integral) e garantir os meios para a sua gestão;
5. Garantir a proteção das terras indígenas e reconhecer o direito de seus povos.⁴

O conjunto de instâncias ministeriais, estaduais e da sociedade civil da região do Xingu, expressam no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu a importância da proteção territorial para o território:

O estabelecimento e implementação de áreas protegidas é um instrumento de preservação da biodiversidade da região do Plano que se encontra ameaçada por um crescente processo de desmatamento, principalmente próximo às rodovias. Medidas de contenção do desflorestamento são necessárias e entre elas estão ações de fiscalização e de promoção de alternativas econômicas que dissipem

³ Funai: Plano Plurianual 2012-1015.

⁴ Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, 2010, p.121

conflitos e aliem segurança alimentar e geração de emprego com a manutenção da floresta em pé, como a aquicultura e a pesca, devem ser consideradas estratégicas.⁵

2.4 Que Benefícios Promovem as Áreas Protegidas?

A regularização e proteção das terras indígenas não apenas respondem à determinação constitucional de garantir a posse plena dos indígenas nestas áreas, mas igualmente trazem benefícios para o conjunto da sociedade brasileira ao promover o respeito às diferenças culturais, a preservação da biodiversidade e a manutenção dos serviços ambientais. Em particular, a manutenção e o uso sustentável da floresta amazônica em pé promovem a estabilidade e confiabilidade nos ciclos hidrobiológicos, armazena carbono e contribui a reduzir as ameaças das mudanças climáticas, além de preservar a biodiversidade⁶.

Para além dos benefícios da manutenção e proteção das áreas protegidas na região do Médio Xingu, estudos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) demonstram que o desmatamento na Amazônia influencia não apenas o regime climático na região, mas também a falta de água sentida nas regiões mais populosas do país, incluindo o Sudeste⁷.

Os territórios indígenas cumprem um papel importante na conservação da biodiversidade e estabilidade climática na região, devido à disposição espacial dos grupos indígenas que vivem no seu interior, o padrão de ocupação territorial, bem como o tipo de uso dos recursos naturais que essas culturas promovem. Estudos confirmam efetividade na conservação de recursos naturais proporcionada pelas terras indígenas e apontam que o desmatamento na região é menor dentro dessas áreas que em áreas contíguas fora delas, sendo inclusive inferior ao das Unidades de Conservação (Federais e Estaduais) e assentamentos de reforma agrária⁸.

⁵ Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, p. 20

⁶ FEARNside, P.M. Serviços ambientais como base para o uso sustentável de florestas tropicais na Amazônia brasileira. pp. 15-23. In: S. Buenafuente (ed.) *Amazônia: riquezas naturais e sustentabilidade sócio-ambiental*. Editora da Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, Roraima. 141 pp. 2007.

⁷ NOBRE, Antonio. *Futuro Climático da Amazônia - Relatório de Avaliação Científica*. São José dos Campos – SP: Edição ARA, CCST-INPE e INPA. 2014

⁸ Resultados apresentados no 4º Relatório do Programa de Gestão Territorial Indígena do Plano Básico Ambiental – Componente Indígena (PBA-CI); na Nota Técnica da Funai nº. 01/2014/CGMT-DPT-FUNAI-MJ e nos Boletins Transparência Florestal da Amazônia Legal do Instituto Imazon, anos 2014 e 2015.

Assim, as Terras Indígenas da região, pela sua dimensão, e em conjunto com as Unidades de Conservação, têm um papel decisivo na composição de um mosaico de áreas protegidas que resulta estratégico na proteção dos recursos hídricos e manutenção de sua vazão. Por óbvio, trata-se de um aspecto também fundamental para o aproveitamento hidrelétrico do rio Xingu.

A maior parte do rio Xingu e de seus afluentes Iriri, Curuá e Bacajá nascem ou atravessam grandes extensões de áreas protegidas, sejam elas Terras Indígenas ou Unidades de Conservação (UC).

O rio Bacajá, o mais caudaloso e que deságua na região da Volta Grande do Xingu, trecho da vazão reduzida, tem as nascentes de seus formadores nas TIs Apyterewa e Trincheira Bacajá, bem como nas suas respectivas zonas de segurança etnoambiental, além de ter quase que a totalidade do seu curso dentro destas TIs.

A montante da barragem do sítio Pimental, tem-se como recursos hídricos caudalosos o próprio rio Xingu, e os rios Iriri e Curuá, cujas nascentes e grande parte de seus cursos estão no interior das UCs e TIs.

Estudos demonstram que os impactos negativos do clima global sobre o sistema hidrelétrico brasileiro viriam das alterações no comportamento médio das vazões nas bacias dos rios que produzem energia, ou de alterações na probabilidade de ocorrência de eventos extremos (como tempestades e secas extremas), que poderiam prejudicar a operação das usinas.⁹

Ao final e ao cabo, se a hidrelétrica do Belo Monte depende da vazão hídrica do Xingu e de seus afluentes (nascentes inclusas) para a geração da energia estimada, as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação são fundamentais contribuintes deste equilíbrio e serviço ambiental. Neste sentido, a Proteção Territorial das TIs, e os instrumentos para sua concretização - o Plano de Proteção e esforços de proteção, fiscalização e gestão ambiental e territorial das TIs, para além das obrigações legais previstas no licenciamento ambiental, devem ser implementados e mantidos sob a responsabilidade do empreendedor e do Estado também dentro de uma estratégia maior de manutenção da estabilidade hídrica na região, relevante para a sociedade e para o empreendimento.

9 - Relatório Mudanças Climáticas e Segurança Energética no Brasil. O trabalho é resultado de um projeto de pesquisa que investiga as vulnerabilidades do setor de energia brasileiro à mudança do clima global, realizado pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/CLIMA_E_SEGURANCA-ENERGETICA_FINAL.pdf

3. Os Impactos

A situação dos povos indígenas encontrada à época da realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do AHE Belo Monte já era precária, fruto do grande projeto nacional de ocupação engendrado para a Amazônia nas décadas de 1970 e 1980. Na região do Médio Xingu, o avanço da colonização teve sua principal expressão na BR-230, a Transamazônica, que inegavelmente foi o principal fator de alteração socioambiental do território. Dos povos indígenas que habitam a região, cada qual reagiu a essa transformação regional à sua maneira, em uma complexa equação de traços culturais, históricos de contato (em muitos casos devastadores) e grau de presença de atores externos, entre outros fatores, de forma que cada etnia exibia uma realidade e situação própria, mas com muitas experiências em comum nessas realidades.

O maior risco prognosticado com a chegada do empreendimento no EIA diz respeito à **dinamização da pressão sobre recursos naturais**, de forma a exacerbar os problemas já existentes na região. Uma descrição sucinta desses processos que caracterizam as frentes “pioneiras” do desmatamento é dada pelo EIA, que esclarece:

A dinâmica do avanço dessas frentes consiste, em linhas gerais, de grilagem de terras públicas; abertura de estradas clandestinas; exploração predatória dos recursos naturais, com ênfase na retirada de madeira, especialmente do mogno; e penetração da pecuária, facilitada pelo desmatamento e pelas estradas abertas pelos madeireiros. Como principais consequências dessa dinâmica, têm-se o acirramento dos conflitos fundiários; a especulação imobiliária; a concentração fundiária e de renda; o desrespeito à legislação ambiental, principalmente no que tange à manutenção de áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal nos imóveis rurais; a expansão das áreas ocupadas por pastagens; o agravamento de endemias, propiciado pelo desmatamento; e a invasão de terras ocupadas pela população ribeirinha. (EIA, Vol. 28 p.15).

Quanto ao **acirramento dos conflitos interétnicos e à alteração dos modos de vida e culturas das populações indígenas**, a partir da análise e prognóstico detalhado no estudo de impacto ambiental, a FUNAI aponta para o desdobramento de diferentes níveis de impactos sob as populações indígenas a partir das fases prévia, de instalação e operação do empreendimento. O Parecer 21 da FUNAI traz uma síntese da gravidade dos impactos negativos aos povos indígenas caso não ocorra a implementação efetiva das medidas de prevenção, mitigação e compensação. O Parecer 21 analisa essas dinâmicas a partir de dois vetores principais: redução da vazão na Volta Grande do Xingu e atração de um contingente populacional à região, com o subsequente

aumento de pressão sobre os recursos naturais de uma forma geral, resultando em invasões das terras indígenas, bem como o esgarçamento dos serviços sociais.

No que se refere aos índios isolados da TI Ituna/Itatá, a FUNAI alerta a respeito da ameaça à integridade física e cultural dos grupos isolados dada a intensificação de incursões e o início da ação de grileiros em suas possíveis áreas de uso e ocupação. O Parecer 21 fundamenta igualmente a necessidade de aprofundar os estudos referentes às TIs Xipayá e Kuruaya, bem como dos indígenas residentes em Altamira e Volta Grande do Xingu e que em diferentes formas também são impactados pelo empreendimento.

Os estudos também alertam para as consequências da finalização da obra e a desaceleração das atividades econômicas na fase de operação de Belo Monte. A situação prognosticada no EIA estima que um grande contingente de pessoas permanecerá após o término das obras, parte nos municípios de Altamira e Vitória do Xingu, estimando-se que 10% da mão de obra deverá direcionar-se para municípios da Área de Influência Indireta (AII). Este impacto se manifesta imediatamente em curto prazo, após a desmobilização dos trabalhadores. As consequências negativas desdobram no desaquecimento da economia local, bem como em um potencial acirramento de tensões sociais e consequente sobrecarga sobre a gestão da administração pública¹⁰. Corroborando com essas previsões o Estudo do Componente Indígena indica que na fase de operação, a dinamização da atividade econômica (início do pagamento dos *royalties*), somada ao aumento do desemprego gerado pelo fim da obra são fatores que podem aumentar a pressão nas TIs, possíveis invasões e atividades ilegais.

O EIA também prognostica que a formação do reservatório permanente, à montante de Altamira, facilitará o transporte nos rios Xingu e Iriri durante o ano todo, podendo atrair e aumentar a circulação de um número maior de não-indígenas para as TIs Koatinemo, Kararaô e Arara, ampliando a incidência das atividades predatórias dos recursos naturais e em específico da pesca no interior das TIs.

No caso da região da Volta Grande do Xingu, com a seca do rio Xingu na margem esquerda do leito, a tendência será a ocupação nas ilhas e na margem direita do rio, ao longo da rodovia Transaurini pressionando as TIs Arara da Volta Grande do Xingu, Trincheira Bacajá, Ituna/Itatá e Koatinemo.

¹⁰ EIA, *Avaliação de Impactos - Parte 1*. p. 388.

Finalmente, o EIA adverte ainda que caso os programas indicados para mitigação de tais impactos não estejam implementados, dos quais o Plano de Proteção Territorial Indígena é fundamental, todos os impactos no meio antrópico poderão ser maximizados com a desmobilização da mão de obra e operação da UHE Belo Monte.

4. Compromissos Estabelecidos e Situação Atual

4.1 A Origem do Plano de Proteção e o Princípio da Precaução

Ao manifestar-se sobre a viabilidade de Belo Monte, diante do EIA e antes mesmo do leilão, a FUNAI estabelece uma série de condições a serem observadas, entre elas “a garantia de que os impactos decorrentes da pressão antrópica sobre as terras indígenas serão devidamente controlados” (Parecer Técnico nº. 21/2009. p. 94).

Percebe-se, portanto, claro alinhamento entre as medidas de proteção territorial indígena e o princípio da **precaução**¹¹, assim definido:

“O princípio da precaução implica uma ação antecipatória à ocorrência do dano ambiental, o que garante a plena eficácia das medidas ambientais selecionadas. (...) “Precaução é substantivo do verbo precaver-se (do latim prae = antes e cavere = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha resultar em efeitos indesejáveis.”¹²

No Parecer Técnico nº 21/2009 da FUNAI, estabeleceram-se uma série de medidas, emergenciais e de longo prazo, de duas ordens: de responsabilidade do poder público e do empreendedor. Ao poder público coube, como ação anterior ao leilão, a criação de um grupo de trabalho no âmbito do Comitê Gestor do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) para viabilizar a fiscalização e iniciar a regularização fundiária das TIs da área de influência da UHE Belo Monte e, logo após o leilão, ações de fortalecimento da atuação da FUNAI no processo de regularização fundiária e de

¹¹ No direito positivo brasileiro, o princípio da precaução tem seu fundamento na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31/08/1981), mais precisamente no artigo 4, I e IV, da referida lei, que expressa a necessidade de haver um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização, de forma racional, dos recursos naturais, inserindo também a avaliação do impacto ambiental. Salienta-se, que o referido princípio foi expressamente incorporado no ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 225, § 1º, V, da Constituição Federal, e também através da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998, art. 54, § 3º).

¹² - MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Direito Ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. Cadernos Jurídicos (EPM)*, v. 1, p. 95-105, 2000, p. 62

proteção das terras indígenas, no cumprimento de suas obrigações constitucionais, culminando na completa desintrusão e realocação de todos os ocupantes não-índios das TIs envolvidas no processo, bem como todas as TIs regularizadas (demarcadas e homologadas).

Ao empreendedor, após o leilão e no que tange à proteção das TIs, coube a responsabilidade de elaborar e iniciar a execução de Plano de Fiscalização e Vigilância Emergencial, bem como contribuir para a melhoria da estrutura do órgão indigenista (com apoio financeiro e de equipe técnica adequada), para que a FUNAI pudesse efetuar, em conjunto com os outros órgãos federais (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre outros) a gestão e o controle ambiental e territorial na região.

Este Parecer é então incorporado integralmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) como condicionante da Licença Prévia (LP), em 2010. No mesmo ano, FUNAI e Norte Energia (NE) firmam termo de compromisso que determina prazo de dois anos, a contar da assinatura do contrato de concessão, para elaboração e início da execução de um “Plano de Fiscalização e Vigilância Emergencial” para todas as terras indígenas.

Tendo em vista a morosidade na elaboração e implementação do Plano, a urgência de sua execução foi reiterada uma vez mais na Licença de Instalação (LI), nos termos do Ofício nº 126 da FUNAI – que estabelece 40 dias a contar da emissão da licença (datada de 01/06/2011) para a condicionante “Implementação do Plano de Proteção das TIs”.

A fiscalização e vigilância pautada na LP, acordada no termo assinado entre as partes, ações reafirmadas na LI, conforme acima, constituem o Plano Emergencial de Proteção das Terras Indígenas (PEPTI)¹³, documento elaborado pela FUNAI e que descreve um conjunto de ações de *controle*, de *prevenção* e de *informação* que devem ser executadas e supervisionadas pelo poder público (FUNAI) e subsidiadas pelo empreendedor. Em linha com o princípio de precaução, apresenta medidas de curto prazo (2011-2013) que visam implementar um sistema de proteção territorial que poderia estruturar e tornar mais efetivas as ações de proteção e gestão territorial incluídas no Plano Básico Ambiental - Componente Indígena (PBA-CI).

13 Funai - PEPTI - março de 2011

O PEPTI, em síntese, estrutura-se a partir de uma presença mais ostensiva no conjunto de Terras Indígenas afetadas mediante a instalação e operação de 7 Bases Operacionais (BO) e 14 Postos de Vigilância (PV), para um total de 21 Unidades de Proteção Territorial (UPT); a incorporação de recursos humanos com diferentes perfis profissionais; do fortalecimento da gestão da informação para o monitoramento e tomada de decisões (monitoramento satélite, bases de dados de ocorrências, melhoria das comunicações); além de equipamentos para viabilizar a operatividade logística do plano.

Cabe destacar que no PEPTI discrimina-se o perfil operativo e de profissionais, dependendo da distribuição espacial das UPTs, numa escala de intervenção de três níveis: mínima, média e máxima. Conforme as atribuições dos atores envolvidos na implementação do PEPTI, cabe ao empreendedor a contratação dos recursos humanos necessários.

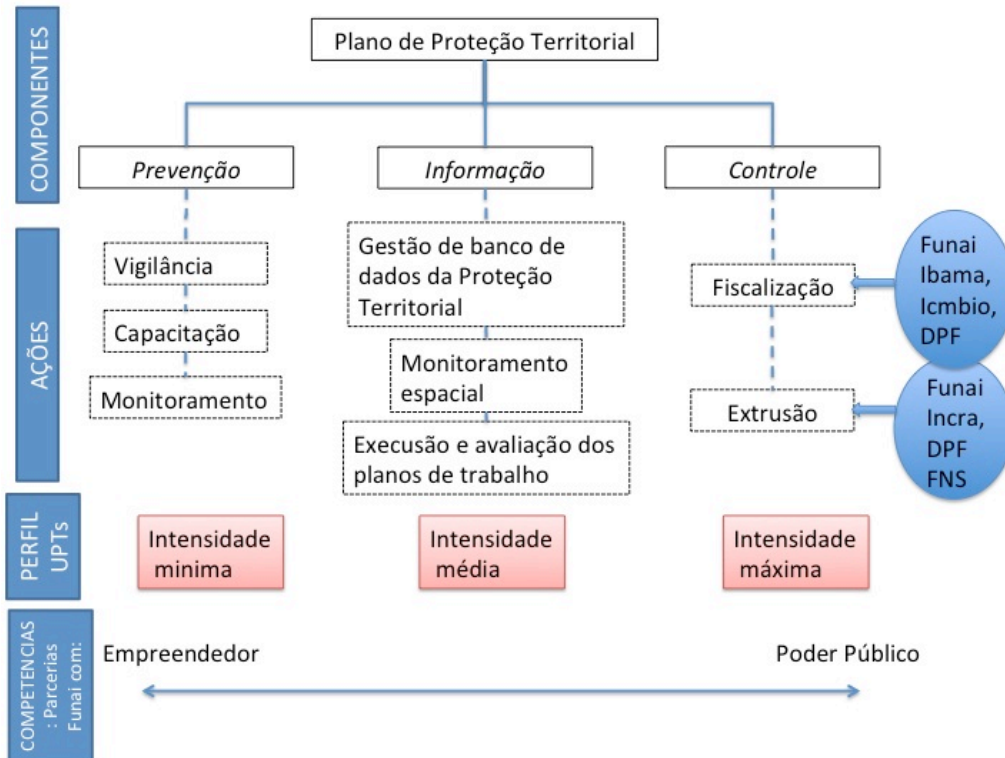
Norte Energia - Implementar o Plano de Trabalho elaborado pela Funai; Contratar os agentes executores deste Plano Emergencial; Responsabilizar-se por todos encargos trabalhistas e previdenciária decorrentes dos Recursos Humanos utilizados, desonerando a Funai de quaisquer obrigações.¹⁴

Destaca-se que os recursos humanos apontados no plano, conforme acima, não desoneram a FUNAI e outros órgãos públicos de atuarem à medida que sejam necessárias competências e perfis profissionais adequados a cada caso e situação enfrentada no âmbito da proteção territorial.

As UPTs em área de intervenção máxima correspondem, por exemplo, as TIs em processo de regularização fundiária, com ações de extrusão em andamento. Tratam-se, portanto, de situações com risco de conflito, que exigem ações de *controle* e *fiscalização*, de responsabilidade exclusiva de órgãos do estado (FUNAI, IBAMA, INCRA, Departamento de Polícia Federal, Força Nacional de Segurança). Nas UPTs com perfil de intervenção mínima são planejadas ações de *prevenção* e *informação*, subsidiando a gestão territorial integrada. No seguinte diagrama ilustra-se os diferentes componentes, ações, perfil das UPT e competências com relação às parcerias entre Funai, empreendedor e órgãos do poder público, conforme previsto no PEPTI.

14 Funai - PEPTI - março de 2011, página 21

Figura 4.1.1
Componentes, Ações e Competências do PEPTI



Fonte: PEPTI FUNAI 2011 e entrevistas com equipes Funai, 2015. Elaboração FGV

4.2 Cumprimento e Situação Atual

Em março de 2013, verificados apenas exíguos avanços na implementação do PEPTI, o Ministério Público Federal (MPF) moveu uma Ação Civil Pública (ACP) requerendo a suspensão compulsória da anuência da FUNAI à Licença de Instalação da UHE Belo Monte baseada no descumprimento das condicionantes relativas à proteção territorial, lembrando que o Parecer 21 da FUNAI:

objetiva a declaração da inviabilidade deste empreendimento hidrelétrico [UHE Belo Monte] com relação aos Povos Indígenas afetados, enquanto não implementadas adequadamente ações de Proteção às Terras Indígenas impactadas¹⁵

15 MPF - Ação Civil Pública No. 655-78.2013.4.01.3903 - 2013

Um ano após, decisão da Justiça Federal de 1ª Instância (31/03/2014) defere em parte a medida liminar, determinando que a FUNAI apresente em juízo, no prazo de vinte dias, novo cronograma para o cumprimento das ações de proteção e a Norte Energia execute imediatamente o aviventamento das picadas de 11 TIs, readequação das UPTs conforme padrão exigido pela FUNAI, construção das demais unidades previstas e a contratação e capacitação de recursos humanos. Estabelece, finalmente, à FUNAI e à Norte Energia multa no caso de descumprimento da sua decisão.

Conforme informações obtidas junto à FUNAI e Norte Energia, as Bases Operacionais São Francisco e São Sebastião, na terra indígena Apyterewa, foram concluídas pelo empreendedor, porém ainda não foram assumidas pela FUNAI em função de não conformidade entre o termo de doação apresentado pelo empreendedor e os equipamentos presentes nas UPTs.

No bojo do Processo N° 96.24.2013.4.01.3903, por força de decisão liminar, a Norte Energia construiu seis das sete Unidades de Proteção Territorial, faltando ainda a construção de uma UPT (BO Transiriri). Após diversas tratativas relacionadas à adequação estrutural das bases, conforme projeto técnico aprovado no âmbito do Plano, em outubro de 2014 a FUNAI sinaliza que esses serviços estão adequados, embora pequenos ajustes ainda necessários.

No entanto, o órgão indigenista, em vista da decisão liminar proferida na ACP n° 655-78.2013.4.01.3903, atrela o recebimento das UPTs ao atendimento de outras demandas necessárias ao desenvolvimento das atividades de proteção (contratação de equipe para atuar nessas unidades ou as necessárias ao cumprimento da proposta de revisão)¹⁶. Tais fatos resultam em contestações da FUNAI, que não tem recebido oficialmente as construções.

Ainda que o eixo central do plano não sejam as ações de extrusão, sendo estas, como descrito anteriormente, responsabilidade de órgãos do Estado, a instalação da infraestrutura de Bases Operativas no Apyterewa facilitou e tornou mais eficiente as ações de controle relativas aos processos de regularização fundiária em curso na TI.

Quanto à regularização das cinco Terras Indígenas, conforme já mencionado, informações coletadas em maio de 2015 dão conta da homologação da TI Arara da Volta Grande do Xingu (em

16 Ministério da Justiça, Fundação Nacional do Índio. Ofício no. 188/2015/DPT-Funai-MJ. Assunto: Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu sob influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, 16 de março de 2015

processo de extrusão e pagamento de indenizações), declaração da área revisada da TI Paquiçamba (em processo de demarcação física), demarcação física da TI Cachoeira Seca (em processo de levantamento dos ocupantes não-índios), extrusão dos ocupantes não-índios da TI Apyterewa e negociação para a aquisição da área para os Juruna do KM 17. O número de ocupações de não-índios encontrados nas TIs encontra-se na tabela a seguir:

Tabela 4.2.1
Número de Ocupações Não-Indígenas nas TIs

| Terra Indígena | Ocupações de não-índios na TI | Ocupações de má-fé | Ocupações de boa-fé |
|--|-------------------------------|--------------------|---------------------|
| Apyterewa ¹⁷ | 1.278 | 849 | 268 |
| Arara da Volta Grande do Xingu ¹⁸ | 153 | 38 | 115 |
| Cachoeira Seca ¹⁹ | Em levantamento | Em levantamento | Em levantamento |
| Paquiçamba (revisão) ²⁰ | 27 | Em levantamento | Em levantamento |

Fonte: FUNAI e Diário Oficial da União (DOU). Organização FGV.

4.3 Consequências da Não Implementação do Plano de Proteção

É bastante complexo isolar as pressões advindas do empreendimento e impactos decorrentes daquelas relacionadas às históricas deficiências do Estado em lidar com as questões indígenas, promovendo o bem-estar dessas populações. No entanto, a ampliação das dinâmicas capazes de alterar os meios e modos de vida dos indígenas, em algumas situações já bastante fragilizados, assim como a degradação do meio ambiente, impõe uma análise crítica sobre os fatos.

A ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2013 remete ao quadro de impactos previstos no EIA/RIMA e no Parecer 21 da FUNAI. O aumento dos vetores de pressão e invasões às TIs desdobram-se ampliando o desmatamento, conflitos interétnicos e, no interior das comunidades, ações prejudiciais à saúde das populações indígenas.

A própria Coordenadoria Regional da FUNAI, em ofício encaminhado ao MPF, diagnostica:

¹⁷ Resolução nº220, de 29/08/2011, publicada no DOU de 30/08/2011, Seção 1, pag. 31

¹⁸ Resolução nº 237, de 05/11/2013, publicada no DOU de 06/11/2013, Seção 1, pag. 43 e 44

¹⁹ O cadastro dos ocupantes não-indígenas não foi concluído

²⁰ Funai - Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Paquiçamba (PA)

(...) entrada de pessoas não autorizadas nas terras indígenas, como missionários, políticos, empresários, comerciantes, e todo tipo de pessoas que têm assediado as comunidades indígenas, agravando a situação de vulnerabilidade das mesmas, especialmente os povos de recente contato (assim considerados os povos Arara da TI Cachoeira Seca, Araweté da TI Araweté do Igarapé Ipixuna e Parakanã da TI Apyterewa), que ainda não possuem pleno domínio dos códigos da sociedade não indígena. Mesmo os povos de contato não tão recente, como é o caso dos Xikrin da TI Trincheira Bacajá, estão sofrendo assédio de empresários e outros indivíduos que ingressam livremente nas TIs.²¹

E ainda:

(...) ação desenfreada de pescadores, atravessadores, e os chamados 'regatões', em praticamente todas as aldeias. Tais pessoas têm sido responsáveis pela disseminação do consumo de álcool e drogas ilícitas, além de haver a suspeita de casos de prostituição. [...] Na tentativa de coibir a prática de atravessadores e regatões, em 2012 foi firmado, com apoio do MPF, o Acordo de Pesca para os rios Iriri e Curuá, entre indígenas, ribeirinhos, entre outros, porém, a falta de estrutura e pessoal para o monitoramento deste acordo fizeram este instrumento perder a eficácia.²²

Em consonância com o que observa a FUNAI, um antropólogo perito contratado pelo MPF também em 2013 apresenta o seguinte relato:

[...] o cenário que eu encontrei na TI Paquiçamba quatro anos após ter estado lá pela primeira vez foi desolador". [...] os índios denunciam a retirada de madeira dentro da Terra Indígena Paquiçamba [...] [...] sobre os efeitos da abertura da estrada, que se deu há seis meses, relatam que alterou completamente as relações da comunidade com o entorno. Antes eles não tinham qualquer contato com os moradores dos travessões (ramais da Rodovia Transamazônica) próximos e que agora eles conhecem todo mundo. Os moradores da aldeia adquiriram o hábito de frequentar a vila mais próxima, conhecida como baixada. [...] O incremento no consumo de bebidas alcoólicas foi significativo desde então [...] Não existe qualquer base de vigilância nas estradas que levam ao interior da TI Paquiçamba. A área está totalmente vulnerável. A Funai por sua vez não tem presença na área, nem mesmo faz visitas regulares, ao passo que qualquer pessoa tem acesso franco aos limites da Terra Indígena e até à própria aldeia, estando os índios completamente expostos a assaltos e outras violências, sentindo-se muito inseguros.²³

Ainda segundo o MPF²⁴, estudo do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) sobre desmatamento e terras indígenas, divulgado em 2012, conclui que Cachoeira Seca foi a terceira TI com maior perda absoluta de floresta original em toda a Amazônia Legal entre 2009 e 2011²⁵.

21 FUNAI - Ofício 145/CR/Funai/2013

22 *Idem*.

23 MPF - Nota Técnica/MPF, 2013

24 MPF - Ação Civil Pública No. 655-78.2013.4.01.3903 - 2013

25 Outros dois documentos apontam para o mesmo problema: na Nota Técnica nº. 01/2014/CGMT-DPT-FUNAI-MJ a Funai destaca que as terras indígenas mais desmatadas entre 2008 e 2012 são as TIs Cachoeira Seca e Apyterewa, ambas na área de influência da UHE Belo Monte. O Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Socioambiental (ISA) calcula em R\$ 400 milhões o valor da extração ilegal de madeira da TI Cachoeira Seca apenas entre 2013 e 2014.

Por sua vez, os relatórios de andamento das ações do PBA-CI também trazem indicadores de pressão sobre as terras indígenas, dentre eles o desmatamento, focos de calor e adensamento populacional no interior das terras indígenas e na faixa de segurança etnoambiental (FSEA) que compreende 10km de entorno das Terras Indígenas. O ano de 2014, por exemplo, apresentou uma quantidade de focos de calor quatro vezes maior que o observado no ano anterior, com destaque especial para as FSEAs de TIs em processo de regularização (Apyterewa e Cachoeira Seca), conforme pontua relatório da Norte Energia sobre andamento do PBA-CI.

Mas mesmo não ocorrendo no interior das Terras Indígenas, o fogo ao redor destas áreas (FSEA) é significativo, com relevante impacto nas mesmas, deixando clara a pressão exercida pelo seu entorno.²⁶

O Plano de Proteção Territorial foi formulado exatamente para monitorar e apoiar a contenção de tais dinâmicas, tendo ciência dos impactos apontados pelo EIA. A sua não implementação na totalidade – o que foi efetivamente realizado não permite conclusão distinta – dá lugar a diversas interpretações, tendo em vista a complexidade de isolar os impactos, conforme aqui mencionado.

No entanto, e se todas as ações previstas tivessem sido executadas, muito provável se observaria outro cenário, com maior garantia dos meios e modos de vida das populações indígenas.

5. Os Gargalos

5.1 Os Desafios de Articulação

Boa parte dos desafios parte de uma espécie de guarda-chuva amazônico frequentemente evocado quando a porção brasileira da maior área de floresta tropical do planeta está em debate: a ausência do Estado ou a ambiguidade de sua presença. Significa dizer que, no contexto de grandes obras, mobiliza-se todo um aparato de investimentos e instituições públicas, o que converge para um momento alvissareiro na perspectiva da promoção de oportunidades socioeconômicas e da cidadania. Mas, simultaneamente, esses mesmos atores têm de se haver com um imenso passivo social, econômico e de ordem legal, atuando portando num contexto de carências históricas, tanto de políticas públicas quanto de capacidade e articulação institucional.

26 Norte Energia, 4º Relatório Consolidado do Andamento do PBA-CI (2015), Cap. 2. 8.2.4 Monitoramento dos focos de calor, p. 11.

Neste contexto, a capacidade de implementação de medidas de mitigação de impactos sociais e ambientais, desafio que precisa corresponsabilidades e coordenação, vê-se também comprometido.

Em 2007, o Tribunal de Contas da União (TCU)²⁷ realizou auditoria sobre a gestão governamental da Amazônia brasileira, envolvendo todos os órgãos federais com ações relacionadas à ocupação territorial, à proteção do meio ambiente e ao fomento a atividades produtivas sustentáveis. Entre as principais conclusões, o TCU aponta que “não há um organismo que exerça a coordenação das ações do Governo Federal na região amazônica, fundamental para compatibilizar as suas diferentes áreas de atuação, assegurando a otimização dos escassos recursos públicos e minorando a superposição de esforços” e ainda “constatou-se que as instituições governamentais responsáveis pelo ordenamento territorial (IBAMA, INCRA e FUNAI) trabalham de forma desarticulada.

A Proteção territorial das TIs demanda trabalho alinhado e assertivo dos órgãos competentes. Se a coesão dessas políticas é uma experiência nova para a região, a ela se contrapõe um conjunto de atores sociais, políticos e econômicos formando arranjos persistentes em frentes de colonização na Amazônia, parte deles sustentados por economias extrativas ilegais em uma sinergia difícil de desmontar.

5.2 Desintrusão

Sendo a desintrusão, um dos pilares essenciais da proteção territorial e da efetivação da regularização fundiária de terras indígenas, cabe analisar como ela acontece e quais os gargalos identificados.

Tendo o Estado (FUNAI) identificado os ocupantes no interior da TI, procede-se a avaliação das benfeitorias das ocupações de boa-fé, conforme estabelece a Constituição federal. A depender da magnitude da presença de não-índios, o que pode se prenunciar é uma longa jornada de campo, com os técnicos da FUNAI e de instituições parceiras realizando o levantamento fundiário de

²⁷ TCU - Relatório de Auditoria Operacional dos Órgãos (TC- 019.720/2007-3)

avaliação das benfeitorias. Passo seguinte é a indenização desses bens, segundo procedimentos técnicos/administrativos. A disponibilidade orçamentária, fazendo frente a tais despesas é ponto relevante.

Cabe mencionar que após a publicação declaratória da Terra Indígena, conforme a Instrução Normativa nº 002, a Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI procede à vistoria das ocupações e das benfeitorias erguidas, lavrando um laudo detalhado, para cada ocupação. Para cada laudo de vistoria é elaborado um laudo de avaliação que arrolará as benfeitorias encontradas quando da vistoria e estipulará o seu respectivo valor.

Independentemente do caráter da ocupação, não se cogita indenizar o valor da terra, vez que tais atos são nulos. O Estatuto do Índio, Lei nº 6.001, de 10 de dezembro de 1973, reforça tal entendimento e declara “a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos dos atos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação das terras habitadas pelos índios ou comunidades indígenas”, assim como extirpa qualquer indenização decorrente.

Aos ocupantes de boa-fé com perfil encampado pela política de reforma agrária se dá garantia de reassentamento, oportunizando a manutenção da atividade produtiva e os meios de vida.

5.2.1 Responsabilidades na Realocação de Famílias de Boa-fé

Com base no Estatuto da Terra – Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 –, e legislações complementares, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), incorporou a missão de “promover a realocação de trabalhadores rurais não índios desalojados de terras indígenas”, conforme estabelece Portaria nº 20 do MDA, publicada em 04 de abril de 2009, que aprova o regimento interno do referido Instituto.

O Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, indica, por sua vez, prioridade ao reassentamento de não-índigenas pelo órgão fundiário, conforme artigo 4º: “Verificada a presença de ocupantes não índios na área sob demarcação, o órgão fundiário federal dará prioridade ao respectivo

reassentamento, segundo o levantamento efetuado pelo grupo técnico, observada a legislação pertinente.” Dadas tais atribuições, e definido o público a ser atendido pelo INCRA, conforme já descrito, resta identificar a área de reassentamento.

Desapropriar ou adquirir terras para reassentar famílias desintrusadas de boa-fé, caso se enquadrem no programa de reforma agrária, segue o mesmo caminho percorrido por todos aqueles que aguardam ou tensionam por um pedaço de terra, com o adendo da priorização, nos termos já relatados.

Tal preferência pode não encontrar certo respaldo nos atuais normativos do MDA. A Portaria nº 6, de 31 de janeiro de 2013, que estabelece “parâmetros a serem observados pelo MDA e INCRA no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma Agrária” enumera no artigo 2º os indicadores que, combinados, devem assegurar tal priorização. Nestes verifica-se a “demanda social fundamentada”. Imagina-se que famílias desintrusadas estão aí incluídas.

Outra medida possível, prevista nos normativos do INCRA e do MDA, é identificar projetos de assentamentos com parcelas/lotas vagos e que poderiam receber as famílias desintrusadas.

Por fim, segundo normativos do INCRA, em especial a Norma de Execução nº 1, de 4 outubro de 2006, a obtenção de terras para assentar famílias desintrusadas será realizada por meio das formas previstas na legislação em vigor.

5.2.2 Como Obter Terras?

Conforme visto, muito embora as especificidades dos processos de desintrusão, a realocação de famílias de boa-fé segue os procedimentos de obtenção de terras para a reforma agrária, caminho notoriamente sinuoso:

impressiona o cipoal legal sobre a matéria, em que convivem, entrelaçados, um código agrário (Estatuto da Terra) sob a égide de uma Constituição Federal não-vigente (1946); uma legislação ordinária (Decreto-lei nº 3.365/41 e Lei 4.132/62) que regulamenta algumas modalidades de desapropriação, sob a égide de Constituições passadas (1937 e 1946); todas em tensão com a nova Constituição Federal e com a legislação ordinária dela decorrente (Lei 8.629/93 e Lei

Complementar 76/93).²⁸

A Constituição Federal, nos artigos 184 e 185, define a desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária quando não se observa o cumprimento da função social da propriedade rural. Em decorrência, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, aprofunda o entendimento sobre a função social, com destaque para a avaliação da produtividade dos imóveis rurais, marco fundamental no processo de desapropriação.

Outro mecanismo capaz de destinar terras para o assentamento de famílias de trabalhadores rurais são os processos de compra e venda, conforme estabelecido no Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992. Por meio desse mecanismo o órgão federal responsável pelas questões fundiárias pode estabelecer procedimentos administrativos para obter terras e nelas desenvolver projetos de assentamento. Por fim, terras podem ser destinadas à reforma agrária, conforme a Constituição Federal, quando da expropriação decorrente do cultivo de psicotrópicos ou de trabalho escravo. Trata-se de caso excepcional, não considerado aqui como tangível.

Em especial a desapropriação, conforme acima pontuado, segue envolta por inúmeros mecanismos técnicos e administrativos, tais como laudos de vistoria que versam sobre a produtividade da área e sua função social, avaliação da adequação da propriedade para fins de reforma agrária, contestações decorrentes e, por fim, se apta para receber um projeto de assentamento, a publicação do Decreto de Desapropriação. Passo seguinte é ajuizar a ação de desapropriação, com os embates legais decorrentes. Após todos esses procedimentos, conforme a Lei, tem-se até três anos para efetivamente realizar o assentamento das famílias.

Adquirir terras, conforme opção aqui mencionada, obviamente ocorre quando se encontra um vendedor. No caso em análise, na região do Xingu, a documentação dos imóveis rurais é um limitador. Sabe-se a quão conflituosa e complexa é a ocupação de terras na região. Não por outra razão, editais de compra e venda abertos pelo INCRA na região da Cachoeira Seca, por exemplo, não culminaram em ofertas de áreas.

²⁸Flávio Sant'Anna Xavier, Procurador Federal/RS - artigo publicado na Revista Interesse Público nº 10, p. 101 - <http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/148.htm>

5.2.3 A Viabilidade de Utilizar Mecanismos da Reforma Agrária na Realocação de Famílias de Boa-fé

Algo que parece ser imprescindível ao sucesso da desintrusão é a agilidade para que se efetivem todos os procedimentos necessários. Quanto mais moroso o processo, o quanto melhor para os oportunistas e malfetores em geral e mais danoso à TI, seus legítimos ocupantes e famílias de boa-fé nessas terras instaladas. Sem contabilizar, o que é muito provável, a ampliação dos custos da operação e dos conflitos, inclusive políticos.

Conforme se apurou em diálogo com o INCRA, o tempo médio de obtenção de terras gira em torno de cinco anos, desde que identificada uma área que se julgue “desapropriável”. Importante lembrar que os processos de desapropriação ocorrem, em geral, por indicação dos próprios interessados, inclusive responsabilizando administrativamente o órgão fundiário ao não dar causa à demanda, conforme Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997. Ou seja, não foi identificada nas práticas vigentes no INCRA a realização de uma “busca ativa” ou mesmo uma área de inteligência dentro do órgão que o respalde na execução de sua missão.

Por outro lado, as famílias desintrusadas muitas vezes não estão suficientemente organizadas para pressionar o órgão responsável, e inclusive podem ser consideradas concorrentes de outras que também estão aguardando uma solução. Ou seja, há algum potencial de conflito entre possíveis beneficiários.

Importante ressaltar que, em que pese a situação também precária das famílias desintrusadas, a obtenção de terras para realocar famílias de boa-fé que ocupam TIs tem como finalidade última dar garantia de plena posse aos indígenas sobre o território. Assim, tal procedimento deve ser encarado objetivamente, inclusive acionando mecanismos mais apropriados ao caso, tais como a desapropriação por interesse social, conforme previsto na Lei 4.132/62. Nesse instrumento, que pode condicionar o uso de uma propriedade na perspectiva do bem-estar social, considera-se interesse social em seu Artigo 2º, inciso III, “o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”.

Tal possibilidade já é aventada por alguns setores do INCRA e parece se adequar a urgência que casos de desintrusão requerem. Há ainda a Portaria Conjunta nº 9, de 2004, assinada pelo

Ministro do MDA e pelo presidente do INCRA, dispondo sobre a criação de um Programa de Reassentamento de Não Índios Ocupantes de Terras Indígenas. Neste contexto, é identificado um ambiente institucional que poderia dar maior celeridade aos processos de realocação de famílias.

5.3 A Complexidade Territorial

Os desafios de articulação mostram-se ainda mais expressivos quando se leva em conta a complexidade territorial da área de abrangência da hidrelétrica de Belo Monte, contendo um importante mosaico de áreas protegidas, constituído por Unidades de Conservação federais e estaduais, Terras Indígenas e Reservas Extrativistas, compondo uma importante porcentagem da área com cobertura florestal dos municípios na área de influência da usina.

Esses municípios estão em diferentes estágios de implementação das práticas de proteção, o que afeta diretamente a forma de ocupação do solo e uso dos recursos naturais (madeireiros e não-madeireiros, caça e pesca) na faixa de terra que compõe o entorno das TIs e UCs, bem como o avanço da exploração ilegal no interior destas áreas.

5.4 As Limitações Institucionais da FUNAI

A fiscalização em terras indígenas é um conjunto de ações de comando e controle atribuídas ao Estado, com objetivo de coibir atividades ilícitas. Elas são desenvolvidas pela FUNAI, com o apoio de parceiros, e visam garantir aos povos indígenas o usufruto lícito e exclusivo dos recursos naturais nelas existentes, conforme previsto no artigo 231 da Constituição Federal.

A FUNAI, como a principal agência estatal de apoio e acompanhamento da questão indígena no Brasil, traz na sua missão institucional os temas da regularização fundiária e proteção territorial das TIs. Destacam-se, abaixo, alguns dos artigos e parágrafos do “*Estatuto da Funai*”²⁹ que tratam diretamente do tema das suas atribuições e responsabilidades no tocante à proteção das terras indígenas:

29 - O ato normativo responsável pelas últimas mudanças administrativas foi o Decreto Nº 7.056, de 28/12/2009, conhecido como “o novo Estatuto da Funai”. Este documento passou a ser o principal instrumento a orientar, a partir de 2010, a atuação do órgão indigenista.

Art. 2º

I - exercer, em nome da União, a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas; II - formular, coordenar, articular, acompanhar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro, baseada nos seguintes princípios:

a) garantia do reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas;

c) garantia ao direito originário e a inalienabilidade e a indisponibilidade das terras que tradicionalmente ocupam e ao usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes;

d) garantia aos povos indígenas isolados do pleno exercício de sua liberdade e das suas atividades tradicionais sem a necessária obrigatoriedade de contatá-los;

e) garantia da proteção e conservação do meio ambiente nas terras indígenas;

IX - exercer o poder de polícia em defesa e proteção dos povos indígenas.³⁰

A missão atual da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI, neste sentido, é a de planejar, coordenar, propor, promover, implementar e monitorar as políticas de proteção territorial, em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal. Na prática, portanto, são necessárias articulações com órgãos como o IBAMA, ICMBio, e inclusive o apoio, quando for preciso, da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar Ambiental e Força Nacional nas operações rotineiras e especiais de fiscalização das terras indígenas e controle dos crimes ambientais.

Atualmente, compete ao órgão indigenista a proteção de 645 Terras Indígenas distribuídas por todo o território brasileiro. No entanto, a FUNAI se depara com um decréscimo orçamentário sistemático e significativo, com um quadro reduzido de funcionários, com o desafio da implementação de governança interinstitucional e com as limitações no exercício da defesa e proteção dos povos indígenas tendo em vista a falta de regulamentação do poder de polícia do órgão indigenista.

A Nota Técnica nº 01/2014/CGMT-DPT-FUNAI-MJ, mostra que os recursos executados na ação de fiscalização caíram pela metade de 2008 a 2014, levando o órgão a realizar ações de comando e controle em apenas aproximadamente 25% das TIs no último ano, resultando no não atendimento à totalidade das Terras Indígenas em situação de vulnerabilidade.

Vale ressaltar que o mesmo documento evidencia que, nas regiões em que a FUNAI atua, vê-se como resultado uma redução significativa no desmatamento, e enfatiza que a manutenção desta redução e a consequente melhoria nos índices de desmatamento para se atingir as metas do

30 Decreto no. 7.056, de 28/12/2009

governo brasileiro dependem de um volume orçamentário adequado, que, atualmente, está aquém das necessidades.

De um modo geral, houve, ao longo dos últimos anos, diminuição no quadro de servidores do órgão indigenista. No caso específico dos servidores vinculados à Diretoria de Proteção Territorial/DPT, observa-se em 2015, apenas 88 servidores, em contraponto com 102 em 2010.

Para a Coordenação Regional da FUNAI em Altamira (CR Altamira), a questão orçamentária e de recursos humanos aponta para uma deficiência ainda maior. Conforme apontam os documentos de prestação de contas ordinárias anuais – Gestão dos exercícios 2012/2013 –, as principais dificuldades encontradas para a execução de ações previstas no Plano Estratégico da Unidade são a falta de servidores, servidores capacitados e um orçamento inadequado para atender as atribuições ampliadas devido ao acompanhamento e execução do processo de licenciamento e implantação da UHE Belo Monte e outros empreendimentos de infraestrutura na região.

O documento enfatiza que entre os anos de 2010 a 2012, a Norte Energia, no que se refere ao fortalecimento institucional da CR Altamira, disponibilizou recursos humanos, bens de consumo, equipamentos diversos e serviços, resultando numa gestão apoiada por recursos compensatórios.

Em relação aos recursos humanos, o Termo de Compromisso entre a FUNAI e a Norte Energia representou praticamente 50% da força de trabalho da Unidade, possibilitando a contratação de pessoal tanto para a área fim, quanto para a área meio. Com a finalização da parceria, em setembro de 2012, o quadro de escassez se intensificou, conforme destaca o relatório de gestão correspondente ao exercício de 2013:

Embora a carência de servidores prejudique sobremaneira a execução de atividade de monitoramento e proteção territorial, haja vista que se trata de quase seis milhões de hectares sob responsabilidade desta CR, e que tais ações demandam a parceria de outros órgãos, nem sempre alcançada, foram desenvolvidas atividades de monitoramento territorial em áreas consideradas críticas na área de atuação da CR.³¹

E ainda, entre as principais dificuldades para atingir seus objetivos da missão institucional, a FUNAI declarou:

Além dos contingenciamentos, a situação de esvaziamento do quadro de

31 Funai, Relatório de Gestão Exercício 2013. CR Centro Leste do Pará: Altamira.

servidores, que atuam na atividade meio e fim (...). Destacamos também os efeitos negativos sobre os povos indígenas de grandes empreendimentos desenvolvidos na região, sobretudo a UHE Belo Monte, cujas ações de compensação/mitigação demandam acompanhamento da Funai. Novas demandas surgidas dos processos de negociação entre os indígenas e o empreendedor e a falta de gestão e planejamento das ações implementadas pelo empreendedor nas TIs impactam o planejamento do órgão indigenista.³²

Vale destacar que, desde a auditoria do TCU em 2007 sobre a desarticulação de ações na fiscalização e proteção das TIs, houve avanços para melhorar a governança das ações de proteção territorial das TIs. O TCU em 2012 aponta: a reestruturação da FUNAI; a criação da Política Nacional de gestão Ambiental e Territorial Indígena (PNGATI) e que envolve maior articulação entre os Ministérios de Justiça e Meio Ambiente; a criação da Comissão Interministerial para o Combate aos Crimes Ambientais (CICCA); e recomendações expressas para que IBAMA e DPF melhorassem, com pessoal e destinação orçamentária específica, sua atuação na área específica de fiscalização em Terras Indígenas.

Apesar dos avanços estimulados pelas recomendações do TCU, problemas de articulação persistem na medida em que a FUNAI não tem cadeira permanente na CICCA para um melhor planejamento do combate aos crimes ambientais, junto aos outros órgãos, dentro e no entorno das TIs.

Por outro lado, o DPF e o IBAMA se ressentem do reduzido quadro de funcionários para atender à recomendação de se manter um grupo específico para fiscalização das TIs. Falta ainda, segundo o TCU, servidores especializados em questões indígenas nos diferentes órgãos envolvidos, o que garantiria a eficácia das atividades empreendidas por esses órgãos em terras indígenas, bem como facilitaria a atuação integrada desses agentes³³.

A falta de regulamentação do poder de polícia da FUNAI, para o exercício de proteção das terras e comunidades indígenas, encontra no Acórdão 1.226/2008 do TCU recomendação explícita ao Ministério da Justiça para que adote providências nesse sentido, propondo igualmente a criação de categoria funcional específica, com os atributos necessários ao exercício dessa atribuição, ante a competência da União de proteção às terras indígenas e tendo em vista as atribuições legais da FUNAI.

³² *idem*

³³ TCU - TC 002.141/2012. Monitoramento da Recomendação 9.6.2, p.21.

Como conclusão à recomendação o TCU³⁴ em 2012, ressalta-se que o poder de polícia com porte de armas por parte dos agentes da FUNAI é controverso, e a Fundação enfrenta pressões externas por parte de outros órgãos de segurança, como a Polícia Federal, para que o porte de armas não seja regulamentado. Segundo relatos de gestores do Ministério da Justiça, não há consenso sobre este assunto.

6. O Processo de Regularização de Cachoeira Seca e Apyterewa - Aprendizados e Avanços Potenciais

A análise dos processos de regularização de Cachoeira Seca e Apyterewa podem trazer luz às questões presentes a serem superadas nas regularizações das TIs em curso.

TI Apyterewa

Em 2007, três anos após a portaria declaratória definitiva, o decreto de homologação da TI Apyterewa foi assinado. Posteriormente, segundo a Resolução nº220, de 29/08/2011, publicada no DOU de 30/08/2011, foram cadastrados mais de 1.200 posseiros. Através da Portaria nº 1.729, de 14 de dezembro de 2011 foi constituído Grupo Técnico, denominado "Operação Apyterewa" com a finalidade de promover as ações de Monitoramento Territorial e extrusão de não índios dessa TI. Desde então, a continuidade dessas ações é garantida pela atuação desta Operação que vem sendo prorrogada, através de sucessivas Portarias emitidas pela Presidência da FUNAI, sendo a última publicada em 28/05/2015.

A Operação Apyterewa beneficiou-se da instalação das duas bases operativas (São Sebastião e São Francisco) construídas pela Norte Energia nos limites da TI Apyterewa em decorrência das obrigações estabelecidas pelo PEPTI, já detalhado.

Sob a coordenação desse Grupo Técnico, uma primeira ação de desintrusão ocorreu entre 2011 e 2012, na qual cerca de 370 famílias consideradas de boa fé foram reassentadas pelo INCRA na fazenda Belauto.

34 TCU - TC 002.141/2012

Contudo, a área foi alvo, no ano seguinte, de uma decisão judicial que anulava a criação do assentamento em favor de entregar a fazenda a supostos herdeiros. Ainda que o Superior Tribunal de Justiça tenha revertido a decisão, uma parte dessas famílias retornou à Terra Indígena, onde está até hoje, aguardando nova área a ser designada pelo INCRA.

Recentemente, em março de 2015, a Advocacia-Geral da União (AGU) suspendeu, no Supremo Tribunal Federal (STF), 120 liminares que autorizavam a permanência de não-índios na TI. Os advogados públicos destacaram que as liminares ofendiam o artigo 231 da Constituição Federal e representavam ameaça ao patrimônio indígena.

As ações interpostas pelos não-índios objetivam dar continuidade à forte atividade de criação de gado em terra indígena devidamente homologada, em flagrante violação ao ordenamento jurídico. A ocupação de terra indígena por não-índio é irregular e configura mera detenção, a título precário, não gerando efeito possessório.³⁵

Dos 153 ocupantes não-indígenas identificados em 2013, 115 foram considerados de boa-fé e devem ser reassentados pelo INCRA. Ainda que este seja o procedimento padrão para o processo de retirada dos ocupantes não-indígenas, o INCRA não encontrou novas áreas para reassentamento dos colonos. A maior parte dos ocupantes de boa-fé já foi indenizada e, sem motivação para continuar trabalhando em terras que deverão abandonar, se retirou voluntariamente da terra indígena, permanecendo na cidade ou em outras áreas provisórias enquanto aguardam solução por parte do órgão fundiário.

TI Cachoeira Seca

A TI Cachoeira Seca do Iriri cujo processo de regularização remonta aos anos de 1988, teve seus limites reconhecidos em 2008, por meio da Portaria do Ministro da Justiça nº 1235 de 01/072008. O processo alongou-se por diversos motivos, numa série de idas e voltas, desentendimentos entre instituições públicas, ações judiciais e resistência de grileiros e madeireiros com forte influência política local³⁶.

³⁵ Trecho citado em notícia veiculada pelo site http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/321574 - AGU derruba 120 liminares que permitiam a permanência de não-índios em terra indígena - Publicado em 24/03/2015

³⁶ Esta dinâmica está descrita no texto "TI Cachoeira Seca, 25 anos de espera pela demarcação", de Juan Doblaz e Mauricio Torres, publicado no livro "Povos Indígenas do Brasil 2006-2010", do Instituto Socioambiental.

Os trabalhos para a demarcação física da TI, procedimento posterior ao ato declaratório, contratado em 2009, sofreu inúmeras paralisações em razão da ação de opositores ao processo, com acirramento de conflitos e manifestações públicas na Transiriri e Transamazônica.

No primeiro semestre de 2011, com o apoio da Operação Arco de Fogo do Departamento da Polícia Federal, a FUNAI inicia a demarcação física e anuncia a sua conclusão através do Memorando nº. 163/CGGEO/2012 - FUNAI, datado de 06/07/2012 e solicita a homologação da referida TI.

Dado o grande número de ocupações de não-índios na TI e das resistências históricas foram realizadas inúmeras reuniões, no sentido de firmar compromisso entre as partes envolvidas no processo de extrusão. Chegou-se a um termo de compromisso que inclusive já sugeria possíveis lotes para reassentamentos em áreas de grandes grilagens ou lotes ociosos em Projetos de Assentamento. O INCRA, no entanto, não assinou o acordo argumentando a necessidade de um levantamento fundiário mais preciso.

Posteriormente e considerando novo Termo de Compromisso que entre si firmam a Fundação Nacional do Índio, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Comissão Intermunicipal Uruará – Placas – Altamira, instituída formalmente por meio do instrumento Portaria nº. 420/2013, o INCRA resolve, através da Portaria nº 333, de 27 de junho de 2014, constituir Grupo Técnico composto por servidores do órgão para realizar o cadastro em campo dos ocupantes não-índios situadas na Terra Indígena Cachoeira Seca, e apresentar relatório final do trabalho com a seleção dos não-índios passíveis para reassentamento nos moldes do Programa Nacional de Reforma Agrária. Determina a realização, conjuntamente e coordenado pela FUNAI, do levantamento fundiário, e informa que as despesas com o Grupo Técnico e seus deslocamentos correrão à conta da FUNAI conforme determina a Portaria FUNAI nº 592/14 e indica que o prazo para realização dos trabalhos de campo e entrega do relatório é de 90 (noventa) dias.

Desde então, INCRA e FUNAI vem realizando conjuntamente um levantamento das benfeitorias dos ocupantes não-indígenas, sendo que à data, pelas estimativas das equipes de campo da FUNAI, 60% do levantamento tenha sido realizado.

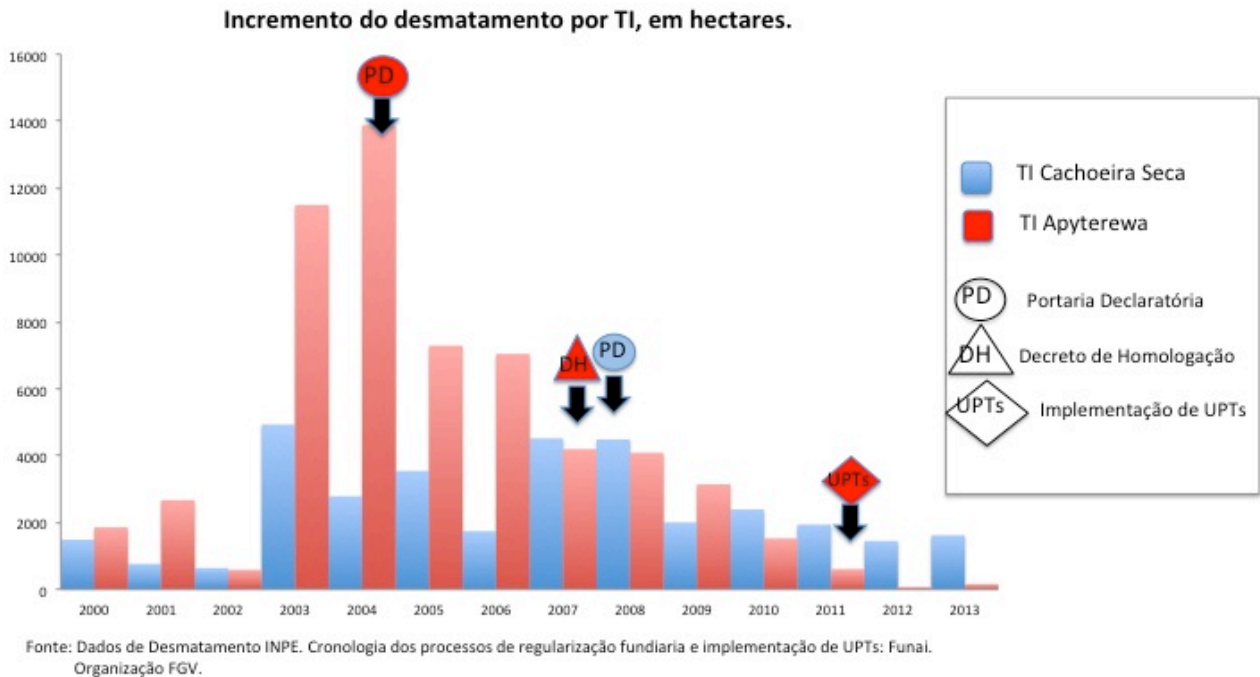
Cabe apontar para o risco de que, enquanto por um lado os indígenas e os ocupantes não-indígenas vinculados a agricultura familiar sofrem indefinição e angústia devida à falta de providências definitivas sobre a regularização fundiária da TI declarada e o ordenamento territorial do seu entorno, a indústria ilegal da madeira beneficie-se da situação para acelerar a depredação da área, conseqüentemente aumentando a situação de risco e vulnerabilidade dos povos indígenas.

Adicionalmente, a não instalação, por parte da Norte Energia, das UPT planejadas para funcionar na TI Cachoeira Seca – contrariando assim o contemplado no PEPTI – dificultou igualmente a logística das operações de fiscalização, controle e vigilância para o monitoramento territorial e extrusão dos não-indígenas.

Na TI Apyterewa, as UPT instaladas pela Norte Energia apoiaram e fortaleceram a capacidade do poder público em realizar as ações de extrusão, mas esta configuração não se espelhou ainda na TI Cachoeira Seca. Nesta terra indígena a situação latente de conflito social se fundamenta na especulação fundiária sob terras de ocupação tradicional indígena, bem como em atividades econômicas irregulares e predatórias como a extração madeireira, que são possibilitadas por uma morosidade do Estado para compor um ordenamento territorial adequado às diferenças culturais e direitos indígenas, bem como aos direitos dos agricultores familiares perante uma iminente extrusão.

Por outro lado, se na TI Apyterewa a instalação das Bases Operativas (BO) e a realização das ações de monitoramento territorial e extrusão coordenadas pela Operação Apyterewa teve um significativo efeito na redução dos dados de desmatamento e degradação, essa situação não é observada na TI Cachoeira Seca.

Figura 6.1
Incremento do Desmatamento – TIs Cachoeira Seca e Apyterewa, em Hectares



Segundo relatórios das ações do PBA-CI a porcentagem de aumento da área desmatada na TI Cachoeira Seca aumentou constantemente entre 2011 e 2013³⁷.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Cachoeira Seca apresentou o maior incremento de desmatamento, nos últimos quatro anos, dentre todas TIs analisadas. Segundo dados do laboratório de monitoramento do Instituto Socioambiental todos os indicadores de pressão (focos de calor, desmatamento, degradação, extensão de estradas ilegais abertas) vem aumentando. Segundo estimativas do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Uruará 60% da área já foi explorada pela extração seletiva de madeira.

Embora a perspectiva de homologação definitiva desestimule o desmatamento raso na linha da conversão de terras, o mesmo não se pode dizer do desmatamento seletivo, focado em madeiras nobres. Ao contrário, essa última modalidade se intensifica. Pelas informações anteriormente

³⁷ Norte Energia, 4º Relatório de andamento das ações do PBA-CI (2015), Monitoramento do Adensamento Populacional na Região das Terras Indígenas da área de influencia da UHE Belo Monte. p.14.

citadas e relatos de campo, foi o que aconteceu em Apyterewa em antecipação à homologação e é o que se observa hoje em Cachoeira Seca.

7. Referências e Boas Práticas

A proteção territorial indígena em consonância com estratégias de conservação

As ações de Proteção das Terras Indígenas devem ser tratadas e discutidas na esfera das políticas públicas ambientais mais amplas. Essa noção tem origem não apenas na constatação de que danos ambientais externos podem ter impacto em terras indígenas – por exemplo, nas nascentes de rios – mas também no senso de oportunidade em torno da união de esforços para otimização de resultados e objetivos comuns. É o que preconiza a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas.

III - eixo 3 - áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas:

- a) realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente;
- b) elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas;
- c) promover a participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas; e
- d) assegurar a participação da FUNAI nos conselhos gestores das unidades de conservação contíguas às terras com presença de índios isolados ou de recente contato.³⁸

Com o objetivo de combater a degradação florestal e incentivar a produção rural sustentável no estado do Pará, o programa “Municípios Verdes” tem por meta reduzir em 80% o desmatamento até 2020. Criado em 2011, já contabiliza a adesão de 104 municípios paraenses. Entre os principais avanços registrados estão a queda nos índices de desmatamento e o aumento na emissão do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Especificamente na região do PDRS Xingu, o exemplo de maior sucesso está em Brasil Novo que, por meio das ações do programa, conseguiu sair da lista dos municípios que mais desmatam na

38 Dec. nº 7.747 de 05.02.2012

Amazônia em 2013. Em apenas três meses o percentual de propriedades rurais cadastradas passou de 47% para mais de 80%.

Essa experiência mostra que uma combinação de incentivos para produção com regularização fundiária, com foco em pactos locais, pode trazer resultado positivo, se integrados a estratégias mais coerentes de ordenamento territorial, que incluem também as ações de controle e fiscalização de crimes ambientais.

Outro desdobramento importante do programa “Municípios Verdes” foi a aprovação do ICMS Verde, que eleva os repasses estaduais aos municípios que reduzem o desmatamento e elevam o número de propriedades rurais com CAR. Em 2014 foram repassados R\$ 35 milhões à localidades a partir desses critérios e em 2015, segundo o governo estadual, a meta é dobrar a quantia para R\$ 70 milhões.

Embora Altamira ainda figure entre os maiores índices de desmatamento na Amazônia, o município agora é parte de uma ação articulada de estruturação de Secretarias Municipais de Meio Ambiente por meio do projeto *Fortalecimento da Gestão Ambiental e Territorial na Região de Belo Monte*, aprovado pela Câmara Técnica de Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental do PDRS Xingu no ano de 2012. O projeto contempla aquisição de equipamentos e formação de técnicos tanto em Altamira quanto em Anapu, Brasil Novo, Pacajá, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu. A estruturação de observatórios ambientais nos municípios deve fortalecer a governança local, o planejamento ambiental e a gestão territorial compartilhada entre as diferentes localidades.

Entende-se que todas essas iniciativas podem contribuir com a proteção territorial indígena se esforços forem concentrados, por exemplo, no cadastramento de propriedades rurais vizinhas às TIs, ou ainda, na recuperação de áreas degradadas como cabeceiras de rios e igarapés que adentram os limites desses territórios. Nesse sentido, é primordial que os benefícios da conservação, na perspectiva de serviços ambientais essenciais, sejam discutidos com toda a população, em especial produtores rurais.

Talvez a maior oportunidade a partir da estrutura de governança local que ora se articula – incluídas as políticas de incentivo que partem do governo estadual – esteja na manutenção do mosaico de áreas protegidas do Médio Xingu, no qual se incluem as terras indígenas.

Da mesma forma que a combinação dessas áreas contíguas multiplica os resultados de conservação da biodiversidade, a pactuação de objetivos e estratégias comuns entre os diferentes atores potencializa os esforços em torno do ordenamento territorial, com possível redução de conflitos fundiários. Essa é também a motivação e um dos objetivos do Plano Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (PNGATI), e um dos benefícios de contar com um Plano de Proteção das Terras Indígenas coerente e operante.

Um desafio está na promoção da própria participação indígena nesse processo. Trata-se de um contexto marcado por diferenças étnicas, diferentes níveis de compreensão da língua portuguesa, diferentes formas de organização social, experiências de contato e relações econômicas que influenciam os processos internos de tomadas de decisões e a capacidade de resolução de conflitos através de mecanismos tradicionais. Entretanto, a imperiosa necessidade de maior controle territorial e o fato de que as terras indígenas historicamente apresentam os melhores resultados de conservação fazem dos povos indígenas do Xingu parceiros indispensáveis.

8. Como Avançar?

8.1 Homologação como Segurança Jurídica

Em entrevista à rádio A Voz do Brasil em abril de 2015, o então Presidente da FUNAI, Flávio Chiarelli, aponta que na Constituição Federal os povos indígenas já têm o direito sobre as terras que tradicionalmente ocupam, e a demarcação vem formalizar a posse e delimitar a área. A homologação é o último passo para oficializar essa demarcação. Neste sentido, afirma:

a homologação dá mais segurança para essas etnias, já que não há mais discussão sobre a posse da terra e também possibilita aos órgãos públicos praticar outros atos que, muitas vezes, são um pouco traumáticos, são mais difíceis, como o reassentamento de eventuais ocupantes, a retirada de invasores. Inclusive, se houver questionamento sobre a área, com medida judicial, o decreto de homologação traz a segurança jurídica. (A Voz do Brasil, 20/04/2015).

O Decreto Homologatório chancela o procedimento adotado em conjunto pela FUNAI e pelo Ministério da Justiça, ou seja, uma vez obedecido o procedimento estabelecido no Decreto nº 1.775/96, a terra será homologada, conferindo uma maior segurança jurídica aos indígenas e aos

demais membros da sociedade brasileira, delimitando o espaço geográfico. Quanto mais ágil esse processo, menos conflituoso e traumático será.

Ressalta-se que a TI Cachoeira Seca se configura no caso mais urgente para a regularização fundiária, pois apesar de declarada, com demarcação física finalizada e expedição para decreto de homologação em outubro de 2012, aguarda, desde então, assinatura por parte da Presidência da República.

Os relatos evidenciam que os Arara, povo de recém-contato, não têm condições de garantir a posse plena sobre seu território, tendo em vista a continuidade da intensa exploração ilegal de madeira, conflitos entre os ocupantes de boa-fé, grileiros e madeireiros.

Os fatos mostram que o decreto presidencial de homologação da TI Apyterewa em 2007 promoveu uma série de articulações que envolveram a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ministério da Justiça, o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. A construção das UPT por parte da Norte Energia em Apyterewa favoreceu igualmente o fortalecimento de ações de monitoramento territorial e extrusão de não-índios apoiadas pelo GT Operação Apyterewa.

Verificou-se neste sentido uma dinâmica positiva de coordenação de ações entre FUNAI, INCRA, com a participação dos Municípios da região para completar de forma organizada o difícil processo de indenização e reassentamento das famílias não-indígenas ocupantes da TI Apyterewa, com apoio, igualmente, da Polícia Federal e Força Nacional. Finalmente, como evidenciado nos posicionamentos do STF, a homologação da área reforça e chancela definitivamente os procedimentos anteriores de reconhecimento da terra indígena desincentivando manobras jurídicas em favor da permanência destas ocupações com as suas eventuais consequências de depredação dos recursos naturais, propriedade da união e de usufruto exclusivo dos indígenas Parakanã.

A homologação, como ato final de reconhecimento administrativo dos direitos indígenas, constitui-se como instrumento essencial para articular-se a efetiva proteção territorial e diminuição dos conflitos nessas áreas, por meio de ação coordenada de órgãos como a FUNAI, o INCRA e a Advocacia Geral da União (AGU), além de Força Nacional e Polícia Federal, quando demandadas.

Foi a partir da homologação da TI Apyterewa que se explicitou o reconhecimento e comprometimento da Presidência da República de que não haveria retrocessos, o que facilitou o trabalho articulado entre os órgãos, melhorando e tornando mais pacíficos os processos de desintrusão, encerrando assim a especulação sobre a rediscussão dos limites das terras indígenas, discurso que é ainda muito forte na região.

Considera-se, finalmente, que lições similares às aqui colocadas são válidas também para a TI Paquiçamba que deve, o quanto antes, ser demarcada fisicamente e homologada, especialmente tendo em vista que esta terra indígena dos Juruna se encontra na área de maiores impactos decorrentes da vazão reduzida na Volta Grande do rio Xingu.

8.2 Implementação do Plano de Proteção Territorial

Nas entrevistas colhidas em campo pela Fundação Getulio Vargas, e na análise da relevância da efetiva proteção das Terras Indígenas para a mitigação dos impactos sob os povos indígenas, são consistentes as evidências de que, não obstante o peso fundamental das ações que competem ao Estado no campo da regularização fundiária e da desintrusão, as unidades de proteção territorial em efetivo funcionamento teriam sido, como contemplado no PEPTI, uma contribuição vital para evitar os impactos hoje estabelecidos, e permanecem necessárias na medida que os impactos são dinâmicos.

Após sete anos do leilão e infindáveis trocas de ofícios entre a Norte Energia (NE) e a FUNAI, relatos apontam que as partes tentam atualmente chegar a uma nova proposta, atualizada para finalmente implementar um Plano de Proteção das TIs. Dado o caráter preventivo que marca a conceitualização do PEPTI, e a sua não implementação até a data, as partes avaliam que uma revisão do plano poderia corrigir certa defasagem e melhorar a sua estrutura operativa, sem comprometer os seus objetivos.

O novo PEPTI contemplaria, segundo as informações da FUNAI e NE, uma redução no número original de UPTs e no número de profissionais concebidos no plano original e em contrapartida um importante fortalecimento das capacidades da FUNAI no monitoramento remoto da região do Médio Xingu, incluindo outras Terras Indígenas da Amazônia Legal. Assim, parece conciliar os

diferentes entraves tentando colocar em prática uma ação que, conservando a estrutura e objetivos do PEPTI, resulte mais eficiente, tanto no monitoramento quanto na vigilância e fiscalização dos 56.800 km² de Terras Indígenas de alguma forma impactadas pela UHE Belo Monte.

Para, entretanto, um impasse na contratação de recursos humanos para viabilizar o plano. Não há informações objetivas sobre tal entrave, se decorrente dos compromissos advindos de tais contratações, em termos de gestão e pessoal, ou mesmo dadas às responsabilidades dos contratados.

Fato é que o impasse prejudica, conforme aqui relatado, os indígenas, as TIs e, em última instância, a sociedade brasileira. Faz-se necessária decisão política de clarear as competências e de estabelecer acordos que tragam a devida segurança jurídica a tais operações. Caso se comprove inviáveis contratações diretamente pela Norte Energia, é necessário que se viabilize o repasse dos recursos necessários à FUNAI, ou outro arranjo que garanta os recursos humanos necessários à operação da infraestrutura. Qualquer solução estabelecida traz uma série de providências, acarretando mais ou menos morosidade nos processos de contratação, na responsabilidade das partes, na burocratização dos processos. Avaliar tais soluções a partir destes cenários é desejável, relevante e urgente.

8.3 Obtenção de Terras em Resposta à Desintrusão

Conforme discutido neste documento, a obtenção de terras em resposta à desintrusão de famílias de boa-fé, viabilizando realocação em nova área, é ação que deve buscar muita objetividade, tendo em vista as diversas dinâmicas envolvidas no processo, com ampliação de conflitos e prejuízos em diversas frentes.

Dessa forma, parece que os instrumentos utilizados na política de reforma agrária, em especial na desapropriação de terras, não se ajustam ao objetivo de garantir a plena posse do território aos indígenas, quando da verificação de ocupantes não-índios.

A tese é que os instrumentos devem ser adequados à justa reparação das famílias de boa-fé, o que inclui o tempo requerido para efetiva realocação, e não ajustar as providências de desintração, invariavelmente tensa e prejudicial a todos as partes (índios e não-índios), às políticas já desenhadas.

Nesse aspecto, a desapropriação de terras a partir do interesse social, conforme estabelecido em Lei e aqui já descrito, pode ser um caminho, algo já utilizado nas desapropriações realizadas pelo INCRA na garantia de terras às comunidades quilombolas.

8.4 Capacidade Institucional, Arranjos Institucionais e Responsabilidades do Poder Público e Empreendedor

São muitas as evidências de que a articulação institucional entre instituições públicas, assim como entre essas instituições e o empreendedor culminam em entraves à célere execução de ações previstas nas condicionantes do licenciamento ambiental da UHE Belo Monte. Esse debate, complexo que é, envolve o próprio arranjo institucional e competências relativas ao processo de licenciamento ambiental, assim como a capacidade de atuação das instituições públicas na Amazônia e as responsabilidades das partes envolvidas.

Como viu-se neste documento, a regularização das Terras Indígenas, com a devida homologação e desintração de não-índios é um capítulo ainda sem epílogo. Não é possível estimar, por exemplo, quanto tempo ainda será consumido até que todas as famílias de boa-fé sejam realocadas e quais os reflexos desses fatos na vida dessas pessoas – indígenas e não-indígenas.

Para o MPF, por exemplo, é relevante a fragilidade da atuação do poder público no acompanhamento do licenciamento. “O empreendedor reescreve suas obrigações e implementa políticas anômalas, sem o devido controle da FUNAI, incapacitada que está de cumprir sua missão institucional e de fazer valer as normas deste licenciamento”³⁹. Tal afirmação é decorrente da ineficiente governança sobre as inúmeras variáveis que ditam a eficiência das ações previstas no processo de licenciamento? Trata-se exclusivamente de capacidade institucional?

39 Trecho do laudo citado em notícia veiculada pelo site do Ministério Público Federal, em 30/10/2014. <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/caos-na-funai-de-altamira-leva-mpf-a-justica-mais-uma-vez-contrabelo-monte/?searchterm=0002694-14.2014.4.01.3903>

A não implementação do plano de proteção deve-se, ao que tudo indica, a questões de fundo que dizem respeito às recorrentes querelas sobre interpretações da distribuição de responsabilidades entre o Estado e o empreendedor, nos casos em que as ações mitigatórias e compensatórias envolvem, para sua execução, corresponsabilidade e esforços coordenados entre os empreendedores e as políticas públicas.

A FUNAI, ciente de tal complexidade, fez contar do Parecer 21 o resgate da experiência com o Plano BR-163 Sustentável, conforme segue:

A experiência mais recente do governo em matéria de políticas públicas em nível semelhante ao que seria necessário para atender os possíveis impactos do Projeto Belo Monte é o Plano BR-163 Sustentável. Apesar das suas boas intenções, o Plano BR-163 Sustentável não conseguiu atingir a tão almejada integração dos diferentes ministérios e órgãos. De fato, após um período de relativa inatividade, **em 2008 o Plano retornou à atenção da Casa Civil quando foi percebido que as condicionantes para o licenciamento ambiental da pavimentação da BR se confundiam com as políticas públicas, que não tinham alcançado êxito. Foi visto nesse processo que o Ibama não possuía instrumentos ou metodologias claros para avaliar políticas públicas como condicionantes para licenciamento.** Para atender às exigências do licenciamento, portanto, foi necessário separar as medidas ambientais das políticas públicas.⁴⁰ (grifo nosso).

O desafio colocado é enorme. Imagina-se que a única forma de garantir maior integração entre as iniciativas, mais acertos e menos tempo gasto na resolução de impasses é promover espaços de articulação, perenes e capazes de pontuar com nitidez caminhos a serem perseguidos, assim como os insumos necessários para tanto. Ao menos até que novos empreendimentos possam dialogar não só com o processo de licenciamento, mas com uma instância capaz de coordenar políticas públicas para a Amazônia.

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) tem experimentado algum nível de articulação, assim como em Altamira foi instalada a Casa de Governo. Analisar as competências e desempenho desses espaços pode ajudar nessa tarefa.

40 Funai, Parecer 21/2009. Grifo nosso

9. Rumo à Visão Territorial Integrada

Embora nem sempre se reconheça, existe uma oportunidade de alinhamento entre as demandas indígenas e o desenvolvimento socioeconômico na Amazônia. O ponto de intersecção é o ordenamento territorial.

Tendo sido formulado como medida preventiva, o Plano Emergencial de Proteção Territorial das Terras Indígenas do Médio Xingu e seus objetivos poderiam parecer hoje extemporâneos. Na medida em que se aproxima a conclusão da construção de Belo Monte, se pensaria que já não é mais possível evitar com o mesmo nível de eficácia os impactos decorrentes das transformações desencadeadas na região sobre o modo de vida indígena, na vivência de seus territórios.

Entretanto, conforme prognosticado pelos estudos de impacto ambiental, enquanto parte do contingente populacional atraído pela obra tende a se deslocar uma vez mais em busca de novas fronteiras, outra parte permanece na região. Ali, a configuração territorial e a escassez de oportunidades socioeconômicas historicamente confluem para a primazia de cadeias produtivas ilegais e predatórias no que tange à exploração de recursos naturais. As mesmas cadeias que têm nas terras indígenas simultaneamente um oásis de recursos cobiçados e um obstáculo.

Somada a inserção de outros empreendimentos, seja no setor de minérios, pavimentação de estradas ou mesmo a construção dos linhões de Belo Monte, o que se tem é um cenário em que os desafios colocados pelo Parecer 21 da FUNAI em 2009 permanecem e permanecerão prementes. Mesmo com o empreendimento concluído e operante, julgar os impactos sobre os territórios indígenas como fato consumado seria um equívoco de análise que deve ser prevenido.

Outro equívoco é a abordagem de proteção territorial que enxerga sobremaneira o interior das TIs e suas fronteiras e menos o que se passa do lado de fora. Se não enfrentados simultaneamente os vetores de pressão da sociedade externa, a fiscalização e a defesa de TIs revelam-se, senão ineficazes, ao menos tarefas inglórias e de desfecho apenas limitado.

Mais importante é que reside uma oportunidade também para as populações não-indígenas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social. O entorno de TIs e UCs na Amazônia é caracterizado por obscuridade fundiária, escassa presença de instituições,

informalidade e ilegalidade das atividades econômicas. Por consequência, não chegam programas sociais básicos, não se recolhem impostos, as populações não têm acesso a crédito e outras oportunidades de apoio e fomento, os conflitos violentos se acumulam, a base da mão de obra é desprovida de direitos trabalhistas e condições mínimas de segurança e o Estado desconhece o perfil socioeconômico do território, ficando, portanto, impossibilitado de administrar e intervir de maneira eficiente.

É bem verdade que esse é um diagnóstico que se coloca para a Amazônia como um todo há pelo menos três décadas. Todavia, partindo-se da questão indígena, especificamente a porção de terras que compõe as bordas de TIs representa uma chance muito particular de ciclo virtuoso multifacetado, entendida como **faixa de proteção etnoambiental**. Para além da defesa de prerrogativas inafastáveis dos povos originários, ao usufruto exclusivo de seus territórios, à própria existência e identidade, inclui-se a contenção da sangria ambiental que, avante justificativas conservacionistas, representa perdas patrimoniais significativas para todo o povo brasileiro.

Talvez acima de tudo, é tempo de reconhecer que em cada tora de madeira usurpada de áreas protegidas reside também um drama social e humano.

O ordenamento territorial, a partir da regularização fundiária, representa essa pedra fundamental de inclusão que impõe deveres, mas garante também direitos. Ao abrir-se caminho para a produção rural e florestal amparadas pela legalidade, tem-se ainda o princípio de uma economia local mais pujante e resiliente, porque diversificada.

Não se ignora, como não se poderia, a imensa dificuldade em orquestrar atores, investimentos e políticas públicas de diferentes áreas no sentido da superação de modelos de ocupação e exploração historicamente estabelecidos. Mas talvez a monta do desafio só possa ser comparada às vantagens de se reconhecer a interdependência de questões sociais, ambientais e econômicas. São raras as ocasiões em que uma única ação tem o potencial de promover tantos impactos positivos, em tantas dimensões diferentes. O ordenamento territorial no entorno de terras indígenas, a partir da concepção de faixas de proteção etnoambiental, reúne exatamente essas condições.