



Gestão territorial em Terras Indígenas no Brasil



Série Vias dos Saberes nº 6

FORDFOUNDATION



LACED

LABORATÓRIO DE PESQUISAS
EM ETNICIDADE, CULTURA
E DESENVOLVIMENTO



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

O Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento/ Museu Nacional (LACED), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com recursos da Fundação Ford, reuniu-se à Secadi/MEC para desenvolver o presente volume destinado à formação técnica e superior de indígenas na área de gestão territorial. Este livro dá curso a iniciativas desenvolvidas pelo LACED como parte do projeto Trilhas de conhecimentos: o ensino superior de indígenas no Brasil, realizado de 2004 a 2009, com recursos da Fundação Ford. Concebendo sua ação como a de abrir picadas, por meio de experiências inovadoras e propositivas ao debate, de contribuir para pavimentar caminhos ainda que estreitos em que se confrontem formas de transmissão de conhecimentos oriundos de mundos epistemologicamente distintos, o LACED desenvolveu ações: 1) de fomento a universidades especialmente escolhidas para que essas desenvolvam ações afirmativas em prol de integrantes dos povos indígenas no Brasil; 2) de documentação dessas atividades universitárias; 3) de disseminação dos conhecimentos e debates sobre o ensino superior de indígenas em nosso país; 4) de produção de material para fins de divulgação das experiências existentes e; 5) de formação dos estudantes indígenas, de modo a dotá-los dos instrumentos necessários à percepção dos seus direitos e deveres como cidadãos indígenas.



Gestão territorial em Terras Indígenas no Brasil

Cássio Noronha Inglez de Sousa
Fábio Vaz Ribeiro de Almeida

Brasília, maio de 2013

Edições MEC/Unesco

SECADI -Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Esplanada dos Ministérios, Bl L, Ed. Sede sala 200 Brasília, DF, CEP: 70097-900 Tel: (55 61) 2022-9217 / 2022-9018 Fax: (55 61) 2022 9321

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar 70070-914 - Brasília - DF - Brasil Tel.: (55 61) 2106-3500 Fax: (55 61) 3322-4261
Site: www.unesco.org.br E-mail: grupoeditorial@unesco.org



Gestão territorial em Terras Indígenas no Brasil

Cássio Noronha Inglez de Sousa
Fábio Vaz Ribeiro de Almeida



FORDFOUNDATION



Ministério da
Educação



© 2012. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e LACED/Museu Nacional

O presente livro foi financiado, em sua elaboração e editoração, pelo projeto Educação Diferenciada, Gestão Territorial e Intervenções Desenvolvimentistas. Pesquisa, Sistematização de conhecimentos, Produção de material didático, com recursos da Fundação Ford através de sua Doação nº 1095-0845-0, no âmbito do *Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento* (LACED)/Setor de Etnologia/Departamento de Antropologia/Museu Nacional-UFRJ.

Coordenação Editorial

Antonio Carlos de Souza Lima

Revisão: Malu Resende

Projeto Gráfico: Andréia Resende

Diagramação: Jorge Tadeu Martins da Costa

Tiragem: 10.000 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro de Informação e Biblioteca em Educação (CIBEC)

Gestão territorial em terras indígenas no Brasil / Cássio Noronha Inglez de Sousa, Fábio Vaz Ribeiro de Almeida (Orgs.). Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão ; Unesco, 2012. 268 p. : il. color. -- (Coleção educação para todos ; v. 39. Série vias dos saberes ; n.6)

ISBN 978-85-7994-067-5

1. Gestão territorial. 2. Povos indígenas. 3. Terras indígenas. 4. Índios do Brasil. 5. Sustentabilidade ambiental. 6. Política indigenista. I. Sousa, Cássio Noronha Inglez de Sousa. II. Almeida, Fabio Vaz Ribeiro de. III. Série.

CDU 325.454(=1-82)

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da Unesco e do Ministério da Educação, nem comprometem a Organização e o Ministério. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da Unesco e do Ministério da Educação a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Parceiros

Este livro integra a série Vias dos Saberes, desenvolvida pelo Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (LACED)/ Museu Nacional – UFRJ, em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), e contou com o financiamento da Fundação Ford e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

A série foi originalmente concebida dentro dos quadros do Projeto Trilhas de Conhecimentos: o Ensino Superior de Indígenas no Brasil realizado pelo LACED no período de 2004 a 2009, com recursos da Pathways to Higher Education Initiative (PHE), que foi instituída para complementar o International Fellowships Program – IFP da Fundação Ford, e teve como proposta investir recursos em vários países até o ano de 2010 para promover projetos que aumentassem as possibilidades de acesso, permanência e sucesso no Ensino Superior de integrantes de segmentos educacionalmente sub-representados em países nos quais a Fundação Ford mantém programas de doações. Enquanto o IFP apoiou diretamente indivíduos cursando a pós-graduação por meio da concessão de bolsas de estudo, a PHE buscou fortalecer instituições educacionais interessadas em oferecer formação de qualidade em nível de graduação a estudantes selecionados para o programa, revendo suas estruturas, metas e rotinas de atuação. Na América Latina, a PHE financiou projetos para estudantes indígenas do Brasil, do Chile, do México e do Peru.

Lista de Siglas - MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

APIWTXA – Associação dos Ashaninka do rio Amônia

APOINME – Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo

APP – Área de Preservação Permanente

ARPINSUL – Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul

ATIX – Associação Terra Indígena Xingu

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético

CGGAM – Coordenadoria Geral do Meio Ambiente

CID – Corte Interamericana de Direito

CNPC – Conselho Nacional de Política Cultural

CNPI – Comissão Nacional de Política Indigenista

COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CTI – Centro de Trabalho Indigenista

DRP – Diagnóstico Rápido Participativo

DSEI – Distrito Sanitário Especial Indígena

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

FUNBIO – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

GEF – Global Environmental Facility

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais Renováveis

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDESAM – Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

MEC – Ministério de Educação e Cultura

MMA – Ministério de Meio Ambiente
MPF – Ministério Público Federal
MTI – Medicina Tradicional Indígena
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBA – Plano Básico Ambiental
PCH – Pequena Central Hidrelétrica
PDA – Projetos Demonstrativos do tipo A
PDPI – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PIX – Parque Indígena do Xingu
PNAP – Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNGATI – Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPG7 – Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Indígena
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais
REDD – Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal)
SPI – Serviço de Proteção ao Índio
SPLITN – Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais
SPU – Serviço de Patrimônio da União
SUS – Sistema Único de Saúde
UC – Unidade de Conservação
VIGISUS – Projeto de Estruturação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde
ZEE – Zoneamento Econômico-Ecológico

Sumário

Apresentação	15
Prefácio	18
Introdução	22
Agradecimentos	28

Parte 1 | Gestão territorial – conceitos fundamentais

Cássio Noronha Inglez de Sousa

1 Apresentação	31
2 A importância da temática “gestão territorial” para povos e Terras Indígenas brasileiras	32
3 Setores sociais e interesses relacionados à gestão territorial em Terras Indígenas	42
a) Proteção territorial <ul style="list-style-type: none">• Preservação ambiental• Aprimoramento de técnicas de manejo florestal• Valorização do conhecimento indígena sobre a biodiversidade• Recuperação de áreas degradadas• Impactos de grandes empreendimentos e exploração regional• Sobreposição de Terras Indígenas e Unidades de Conservação	
b) Gestão e Conservação Ambiental <ul style="list-style-type: none">• Preservação ambiental• Aprimoramento de técnicas de manejo florestal• Valorização do conhecimento indígena sobre a biodiversidade• Recuperação de áreas degradadas• Impactos de grandes empreendimentos e exploração regional• Sobreposição de Terras Indígenas e Unidades de Conservação	

c)	Economia e Sustentabilidade	
•	Agricultura	
•	Extrativismo e manejo florestal (fauna e flora)	
•	Criação de animais	
•	Arte e artesanato	
d)	Gestão Administrativa	
e)	Interculturalidade	
f)	Atores sociais relevantes para a gestão territorial	
•	Governo brasileiro	
•	Organizações não-governamentais	
•	Cooperação internacional	
•	Os povos e as organizações indígenas	
•	Comissão Nacional de Política Indigenista	
4	Buscando uma definição para gestão territorial	65
a)	Necessidade de normatização e formalização da gestão territorial	
b)	Necessidade de planificação e planejamento	
c)	Necessidade de garantir a sustentabilidade das terras e dos povos indígenas	
d)	Processos de qualificação e habilitação	
e)	Protagonismo indígena	
	Referências bibliográficas	79

Parte 2 | Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil

Cássio Noronha Inglez de Sousa

1	A dimensão fundiária e sua importância para a gestão territorial das Terras Indígenas	81
a)	Dimensão fundiária	
b)	A importância da dimensão fundiária para as Terras Indígenas	
2	Principais características da questão fundiária relativa às Terras Indígenas no Brasil	86
a)	Processo histórico da questão fundiária	
b)	Contexto atual da questão fundiária indígena	

c)	Direitos indígenas territoriais no Brasil	
d)	Principais diretrizes e etapas da demarcação	
e)	Situação das Terras Indígenas brasileiras	
f)	Proteção e vigilância das Terras Indígenas	
	• Vigilância e controle de limites	
	• Capacitação e articulação interinstitucional	
	• Estudos e planejamento estratégico da proteção territorial	
	Referências bibliográficas	128

Parte 3 | Dimensão cultural

Fabio Vaz Ribeiro de Almeida

Guilherme Martins de Macedo

1	A importância da dimensão cultural para a gestão territorial das Terras Indígenas	131
2	O processo histórico e as transformações culturais: ..relação com a gestão dos territórios indígenas	136
3	Iniciativas em curso de proteção, valorização e instrumentalização do conhecimento tradicional	145
	Referências bibliográficas	153

Parte 4 | Dimensão Ambiental

Maira Smith

Fabio Vaz Ribeiro de Almeida

1	Importância da dimensão ambiental na gestão territorial indígena	155
a)	Recursos naturais nos territórios indígenas	
b)	Contribuições indígenas para a conservação ambiental	
	• Prevenção e combate ao desmatamento	
	• Conhecimentos tradicionais e biodiversidade	
	• Sinergias entre povos indígenas e proteção ambiental	
2	A questão ambiental e as Terras Indígenas no Brasil	161
a)	Desafios e problemas ambientais em Terras Indígenas	
b)	Políticas ambientais e Terras Indígenas	

3	Experiências e instrumentos de gestão ambiental em Terras Indígenas ...	170
a)	Ações, programas e projetos governamentais associados à gestão ambiental em Tis	
b)	Instrumentos de gestão ambiental propostos para terras indígenas	
4	Conclusões e recomendações	176
	Referências bibliográficas	180

Parte 5 | Dimensão Econômica

Fabio Vaz Ribeiro de Almeida

Maira Smith

1	Importância da economia na gestão territorial	183
a)	A complexidade da dimensão econômica contemporânea	
b)	Economia e sustentabilidade ambiental nos territórios indígenas	
c)	Projetos de desenvolvimento e a questão política na economia indígena	
2	As economias indígenas e sua relação com a economia nacional	193
3	A importância do planejamento para o etnodesenvolvimento em territórios indígenas	200
4	Dicas de ações práticas	208
	Referências bibliográficas	112

Parte 6 | Dimensão política da gestão territorial

Cássio Noronha Inglez de Sousa

1	O que é dimensão política	215
a)	Por que é importante considerar a dimensão política na gestão territorial das Terras Indígenas?	
b)	Elementos importantes da dimensão política para a gestão territorial das Terras Indígenas	
b.1.	Políticas indígenas	
b.2.	Políticas indigenistas	
	• Participação ou governança indígena	
	• Educação indígena	
	• Saúde indígena	
	• Direitos sociais	
	• Sustentabilidade	

2	Questão territorial	252
3	Questão ambiental	254
4	Questão da economia indígena	258
5	Considerações gerais	262
	Referências bibliográficas	268

Apresentação

Gestão territorial em terras Indígenas no Brasil

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (SECADI/MEC), em parceria com o Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (LACED), vinculado ao Departamento de Antropologia do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, apresenta o presente livro, parte da série *Vias dos Saberes*.

De 2006 – ano do lançamento deste e de outros livros que integram a parceria desta série – até o momento atual, foram diversos avanços na construção de agendas públicas para os Sistemas de Ensino que deram visibilidade à diversidade sociocultural brasileira, pautaram de forma crítica a produção de conhecimento sobre a temática e propuseram caminhos de enfrentamento das desigualdades sociais.

No processo de qualificação da educação escolar indígena em sua complexidade e heterogeneidade, destacamos como conquistas significativas a realização da I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, em dezembro de 2009 – que contou com a participação de representantes indígenas de 210 povos, representantes governamentais e da sociedade civil – e a implementação da Política dos Territórios Etno-educacionais, instituída pelo Decreto n. 6.861, de 27 de maio de 2009.

Estas e demais ações desenvolvidas pela SECADI, desde sua criação em 2004, ratificam o compromisso do Ministério da Educação no enfrentamento da subordinação histórica da diversidade cultural ao projeto de homogeneização que imperou nas políticas públicas, contribuindo para a institucionalidade do diálogo intercultural que só se efetiva com a participação dos representantes dos povos indígenas na definição das bases do reconhecimento da biodiversidade nas políticas.

Apesar dos avanços, a invisibilidade das diferenças culturais ainda está presente na definição de programas, projetos e atividades que com-

põem as políticas indigenistas. Os passos já dados nos mostram as tensões, as complexidades e os desafios que constituem esse longo caminho no combate a posições preconceituosas e discriminatórias na formulação e execução de políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, a ampla divulgação das produções intelectuais questionadoras é de fundamental importância. A socialização desses conhecimentos em espaços educativos fomenta novos entendimentos a respeito dos povos indígenas e, ao mesmo tempo, novas formas dos estudantes indígenas operarem com os diferentes saberes sistematizados.

Esperamos que esta obra continue contribuindo para a consolidação de um renovado conhecimento da biodiversidade dos povos indígenas no Brasil contemporâneo, fornecendo subsídios para o fortalecimento dos estudantes indígenas no espaço acadêmico e ampliando as compreensões de docentes das universidades brasileiras, de estudantes não-indígenas e demais interessados sobre os diversos processos pedagógicos indígenas. Esperamos que as reflexões aqui postas e por elas suscitadas provoquem novos saberes e fazeres comprometidos com o respeito às diferenças e com a democracia em seu sentido mais pleno.

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização,
Diversidade e Inclusão – SECADI
Ministério da Educação

Prefácio

Nas trilhas das universidades

Vias dos Saberes é uma série de livros destinados a fornecer subsídios à formação dos estudantes indígenas em cursos de nível superior e médio. Os textos visam dotá-los de pontos de partida para a composição dos instrumentos necessários a aguçar a percepção quanto aos amplos desafios à sua frente, diante de metas que vêm sendo formuladas pelos seus povos, suas organizações e suas comunidades, tais como: a sustentabilidade em bases culturalmente diferenciadas frente ao Estado nacional das coletividades indígenas no Brasil do século XXI; a percepção de seus direitos e deveres como integrantes de coletividades indígenas e, portanto, enquanto cidadãos brasileiros; a visão ampla das bases históricas sobre as quais caminharão como partícipes na construção de projetos variados de diferentes futuros, na qualidade de indígenas dotados de saberes técnico-científicos postos a serviço de seus povos, mas adquiridos por meio do sistema brasileiro de ensino superior, fora, portanto, de suas tradições de conhecimentos. A elas devemos agregar ainda duas outras metas fundamentais: a consciência política da heterogeneidade das situações indígenas no Brasil, frente a qual se coloca a total impropriedade de modelos únicos para solucionar os problemas dos índios no país, e a da presença, numa longa duração que vem desde os alvares das conquistas das Américas, dos conhecimentos tradicionais indígenas em meio aos saberes científicos ocidentais, todavia não reconhecida e não remunerada no plano financeiro que move o mundo capitalista contemporâneo, e sem qualquer valorização positiva que não beire o folclórico.

Num plano secundário, os volumes de *Vias dos Saberes* buscam servir, também, tanto à formação dos “formadores”, isto é, dos docentes do sistema de ensino brasileiro, quanto à dos estudantes não indígenas, em geral bastante ignorantes da diversidade linguística, dos modos de vida

e das visões de mundo de povos de histórias tão distintas como os que habitam o Brasil, que compõem um patrimônio humano inigualável, ao menos para um mundo que tenha por princípio elementar o respeito à diferença (oxalá um dia o construamos assim), o cultivo da diversidade, a polifonia de tradições e opiniões, pautando-se pela tolerância, como tantos preconizam no presente. A aproximar os quase 230 povos indígenas, falantes de 180 línguas, perfazendo cerca de 817 mil indivíduos, que aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como “indígenas” pelo censo de 2010, representando 0,4 % da população brasileira, o denominador comum da violência da colonização europeia em suas histórias tão variadas, desde os tão crus episódios de guerras de dizimação e epidemias de períodos mais recuados da história desse nosso pedaço do continente americano, até as mais adocicadas formas de proteção engendradas pelo republicano (e colonialista) Estado brasileiro contemporâneo.

Os volumes dessa série foram, assim, especialmente pensados para servir a debates não só em salas de aula de ensino superior e médio (em especial de cunho técnico), seja de cursos regulares seja de cursos concebidos especificamente para os estudantes indígenas, como as licenciaturas interculturais ou cursos voltados para gestão territorial e outros que venham a surgir, mas também a discussões em trabalhos de tutoria, grupos de estudos, classes de suplementação, cursos de extensão e muitos outros possíveis espaços de troca e diálogo entre portadores de tradições culturais distintas, ainda que alguns deles – indígenas e não indígenas – tenham sido já submetidos aos processos de homogeneização nacionalizante que marcam o sistema de ensino brasileiro de alto a baixo. Se, em textos de caráter primordialmente programático e em tom de crítica, hoje reconhecemos que a realidade da vida social nos Estados contemporâneos é a das diferenças socioculturais – ainda que essas se dêem em planos cognitivos muito distintos e em escalas também variadas de lugar para lugar – e que é preciso fazer do conflito de posições a matéria de um dia a dia tenso e instável, mas rico em vida e possibilidades para um novo fazer escolar, na prática estamos muito longe de “amar as divergências” e construir as aproximações provisórias possíveis entre mundos simbólicos apartados.

Que fique claro: não é apenas uma espécie de *mea culpa* bem-intencionado e posturas simpáticas e pueris que porão termo a práticas geradas por estruturas de dominação colonial de longo prazo, de produção da desigualdade a partir das diferenças socioculturais, consideradas signo de inferioridade. Esta enunciação prescritiva da busca de “novas posturas” mal disfarça o exercício da violência (adocicada que seja), única caução de uma “verdade” única e totalitária. É preciso irmos bem mais adiante.

Esses livros não se pretendem os pioneiros em seus temas, já que são tributários de iniciativas importantes que os precedem. Mas marcam uma ruptura sim, por algumas razões. Em primeiro lugar, entre seus autores figuram indígenas comprometidos com as lutas de seus povos, pesquisadores nas áreas de conhecimento sobre o que escrevem, caminhando nessas encruzilhadas de saberes em que se vão inventando os projetos de futuro dos povos autóctones das Américas. Em segundo lugar, inovam por sinalizar às lutas indígenas pelo reconhecimento cotidiano de suas histórias diferenciadas e dos direitos próprios, pela luta contra o preconceito, que têm agora também na arena universitária e de ensino técnico seu principal campo de batalhas. Em terceiro lugar, porque desejam abrir caminho a muitos outros textos que, portadores de intenções semelhantes, venham a discordar, retificar, ampliar e gerar reflexões acerca de cada situação específica, de cada povo específico, de modo a que, se surgirem semelhanças nesse processo, elas sejam resultantes da comparação entre os diferentes modos de vida e não de seu aniquilamento e submissão por uma ideia geral do que é ser um genérico “cidadão brasileiro”.

Em quarto lugar e, sobretudo, por serem publicados pelo governo federal e distribuídos amplamente no país, espera-se ainda que esses livros abram novas trilhas para conhecimentos essenciais, hoje enclausurados nos “cofres” das instituições de ensino e pesquisa, a um importante e crescente número de estudantes indígenas, de modo que eles possam re-combiná-los em soluções próprias, singulares, inovadoras, fruto de suas próprias pesquisas e ideologias. Assim, talvez pela preservação da diferença em meio à universalidade, e pela busca da ruptura com os efeitos de poder totalitário de saberes dominantes e segregadores, se vivique a ideia da universidade e de técnica, em seu sentido mais original e denso, livre

das constrições amesquinhantes com que a sua apropriação por projetos de Estado a tem brindado. Quem sabe aí a tão atual e propalada “inclusão dos menos favorecidos” deixe de correr o risco de ser, para os povos indígenas, mais um projeto massificante e etnocida, e se possa reconhecer que muitas desigualdades se instauraram na história a partir da invasão e das conquistas dos diferentes.

*
* * *

Gestão territorial em terras indígenas no Brasil, concebido e organizado por Cassio Noronha Inglez de Souza e Fabio Vaz Ribeiro de Almeida, e contando com a colaboração de Maira Smith e Guilherme Martins de Macedo foi idealizado para servir à preparação de formadores indígenas e não-indígenas, em especial os atuantes nos âmbitos dos níveis de ensino técnico e superior, bem como à formação para a prática de indígenas atuando como gestores de ações em suas terras, ou em postos de governo nos três níveis da federação. Seus autores têm extensa experiência na área, tendo atuado em agências governamentais, não-governamentais, da cooperação técnica internacional e em contato com o meio empresarial, diretamente com povos indígenas, em especial na região amazônica, ou em funções de caráter administrativo. O livro parte, portanto, de uma visão abrangente das dimensões e dos desafios que, no Brasil contemporâneo, precisam ser enfrentados pelos indígenas na relação com seus territórios e modos de neles viver, problemas colocados como parte da extensa intervenção governamental que tem sido o processo de regularização fundiária das terras indígenas. A meta não é oferecer apenas mais um suporte a cursos tópicos de capacitação, mas sim contribuir para uma formação de caráter denso e crítico que olhe para o futuro, lançando suas bases.

Antonio Carlos de Souza Lima

LACED/Dept. de Antropologia
Museu Nacional - UFRJ

Introdução

Esta publicação tem como objetivo apresentar discussões sobre a temática da gestão territorial em Terras Indígenas brasileiras contemporâneas. Pretendemos discutir o tema através de uma perspectiva abrangente e estratégica do território, considerando que as variáveis relevantes para sua gestão encontram-se tanto dentro como fora dos limites das Terras Indígenas, além de estarem associadas a aspectos ambientais e econômicos, mas também institucionais, políticos e culturais.

A ideia desta publicação foi originada a partir de nossa prática profissional cotidiana junto aos povos indígenas brasileiros, seja na elaboração, na execução e na avaliação de projetos indígenas, seja na construção e no acompanhamento de políticas públicas indigenistas.

Desde o início da década de 1990, houve uma disseminação de programas e fontes de financiamento para projetos indígenas no Brasil, implementados por instituições governamentais, não-governamentais e de cooperação internacional. Nesse processo, inúmeras comunidades e organizações indígenas assumiram o protagonismo de seus projetos, tanto na idealização como na execução.

Apesar de uma avaliação mais global do resultado desse processo ser ainda uma tarefa por realizar, é possível afirmar que estes projetos trouxeram contribuições efetivas para os povos indígenas brasileiros, como o aprimoramento de iniciativas e estratégias inovadoras para solucionar os problemas de seus territórios e dar respostas aos desafios que se lhes apresentam, o avanço da capacitação e da experiência de profissionais e técnicos indígenas, a valorização do seu protagonismo, o fortalecimento institucional de suas organizações e o maior peso político do movimento indígena organizado.

Porém, é também possível afirmar que os projetos não são suficientes para dar conta dos desafios mais amplos enfrentados nas Terras Indígenas. Por definição, os projetos são iniciativas pontuais com objetivos e

focos bem específicos. Além disso, também têm um prazo determinado para execução, em geral, não maior que três ou quatro anos.

Nesse sentido, ainda que possam viabilizar o alcance de resultados positivos interessantes, muitas vezes se tornam iniciativas fragmentadas e descontínuas, que ficam descontextualizadas em relação a uma conjuntura mais ampla da comunidade ou do povo indígena executor. Os projetos pontuais também podem ter impactos imediatos significativos, mas encontram dificuldade de se manterem ao longo do tempo.

Para superar este problema e potencializar as contribuições positivas dos projetos, acreditamos ser importante uma abordagem mais abrangente e estratégica nas Terras Indígenas, algo que reforça a importância da gestão territorial. Esta foi uma das constatações decorrentes de nossa experiência assessorando organizações indígenas e indigenistas na execução de projetos, mas principalmente das discussões e reflexões conjuntas que mantivemos durante o período em que fizemos parte da equipe técnica do PDPI – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas, programa do Ministério do Meio Ambiente de apoio a projetos indígenas na Amazônia.

Por outro lado, a partir da década de 1990, a política indigenista oficial também passou por um processo de profunda transformação. Nesse período, a Funai deixa de ter o “monopólio” da ação indigenista estatal e passa a dividir responsabilidades indigenistas com diversos outros órgãos e ministérios. Além disso, é também observada a emergência das organizações indígenas e o fortalecimento do movimento indígena organizado, seja na construção de políticas públicas, seja na implementação de ações e projetos.

Esta “fragmentação” do indigenismo oficial, assim como o compartilhamento das responsabilidades indigenistas com a sociedade – ONGs e organizações indígenas – permitiu uma ampliação das articulações entre os povos indígenas e a sociedade nacional; por outro lado, também proporcionou uma desarticulação entre as ações governamentais. Esta desarticulação foi observada pelos povos indígenas, inclusive nas ações que passaram a incidir sobre suas terras. Foi ampliado o conjunto de profissionais e instituições com responsabilidades e orçamento para atuar

nos territórios indígenas. Porém, tem sido comum a atuação desalinhada entre as áreas de garantia territorial, saúde, educação, gestão ambiental, produção e sustentabilidade.

Nesta conjuntura, é demanda histórica do movimento indígena uma política indigenista mais abrangente, através da aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas e da criação de um Conselho Nacional de Política Indigenista. Em 2007, foi criada a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) que, embora não tenha atendido à reivindicação indígena por uma instância deliberativa, permitiu que representantes de diversos setores do governo e do movimento indígena organizado pudessem se reunir e discutir, em conjunto, diversos assuntos relevantes para os povos indígenas brasileiros.

Dentre estes assuntos, tiveram grande repercussão as reivindicações, por parte dos povos indígenas, de uma atuação mais integrada das instituições sobre as Terras Indígenas, articulando garantia e proteção territorial, gestão ambiental e sustentabilidade.

Estas discussões, das quais também participamos como representantes do Ministério de Meio Ambiente (MMA) nas subcomissões da CNPI, foram a base para o processo de construção da PNGATI – Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas, formalizando e institucionalizando assim a importância da gestão territorial como tema central para os povos e as Terras Indígenas.

O envolvimento prático dos povos indígenas com a gestão territorial de suas terras é uma condição básica para a sua existência, seja através de atividades tradicionais ou de projetos. Além disso, no plano das políticas públicas, os povos indígenas têm participado cada vez mais e de forma mais efetiva em processos que afetam suas terras e seus modos de vida, como é o caso da construção da PNGATI.

A PNGATI foi oficialmente instituída em 5 de junho de 2012, através do Decreto Presidencial 7747/12¹. De qualquer forma, este é um processo recente e em aberto. A implementação prática da PNGATI

¹ Para acessar o documento na íntegra, acessar o link: http://www.planalto.org.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/d7747.htm Consultado em: 01/11/2012.

demandará muito esforço e novos desafios. Neste contexto, há uma grande demanda por subsídios e informações sobre o tema da gestão territorial, seja por parte de representantes indígenas ou mesmo por técnicos e profissionais não-indígenas.

A realização de uma publicação como esta, portanto, justifica-se pela atualidade, relevância e complexidade do tema para os povos indígenas brasileiros e seus parceiros e interlocutores. Com ela, pretendemos compartilhar nossas experiências e reflexões com o objetivo de contribuir com a sistematização de informações e reflexões sobre a gestão territorial, bem como sua articulação com outros temas de relevância e interesse indígena.

Com isso, logramos fornecer subsídios para que estudantes e representantes indígenas em geral possam se preparar melhor para participar dos processos de construção de políticas voltadas para a gestão territorial de suas terras, bem como de ações concretas a serem executadas na prática.

Acreditamos que estes subsídios possam ser úteis para estudantes e profissionais indígenas de várias áreas (saúde, educação, administração e outras), pois todos participam, de alguma maneira, da gestão de suas terras. Além disso, esperamos também contribuir com técnicos e profissionais que trabalham com povos e Terras Indígenas. Nossa colaboração, portanto, está voltada para a ação prática. Para tanto, nosso enfoque está baseado na gestão territorial, tendo como “pivô” as Terras Indígenas demarcadas, embora sejam considerados aspectos e ações que extrapolam seus limites.

Estamos cientes de que mesmo as políticas públicas mais amplas não resolvem os problemas e os riscos relacionados à “burocratização” de processos relativos aos povos indígenas. No caso dos projetos, por exemplo, que são realidades menores e mais pontuais, já foi gerada uma burocracia pesada, muitas vezes intransponível.

Os riscos de se gerar uma burocracia ainda mais extensa são potencialmente maiores no caso de políticas, planejamentos estratégicos, planos de gestão, a princípio mais amplos. Acreditamos, porém, que a participação indígena qualificada nos processos permite que a burocracia, que reflete uma lógica dos Estados Nacionais, seja contrabalanceada com

as perspectivas e as lógicas de organizações indígenas. Assim, pretendemos que, ao fornecer informações e subsídios, esta publicação esteja concorrendo para a efetiva participação indígena no processo de tomada de decisão e aplicação prática relativas à gestão territorial nas Terras Indígenas.

O livro está organizado em cinco capítulos, cada um deles produzidos separadamente pelos autores com colaboração eventual conforme evidenciado em cada capítulo, mas todos segundo esta concepção de Gestão Territorial que extrapola os limites da própria Terra Indígena. No primeiro capítulo, são apresentados alguns elementos conceituais básicos para analisar a questão da gestão territorial, assim como alguns dos principais elementos para se entender a noção de gestão territorial em Terras Indígenas brasileiras contemporâneas. Nele é exposta uma visão mais integrada das diversas dimensões da Gestão Territorial das Terras Indígenas que, por questões meramente didáticas, são apresentadas separadamente nos capítulos seguintes.

No segundo capítulo, referente à dimensão fundiária, são dados a conhecer o marco jurídico e os procedimentos estabelecidos para a demarcação das Terras Indígenas no Brasil. É realizada uma análise comparativa das terras demarcadas nas diversas regiões do país; nele abordaremos alguns temas importantes, como a proteção e a vigilância das Terras Indígenas.

No item dedicado à dimensão cultural da gestão territorial, são abordados os aspectos simbólicos relacionados ao território como elementos fundamentais para a definição da relação dos povos indígenas com sua terra e a construção das referências históricas do território e suas transformações pela presença não-indígena.

No capítulo dedicado à dimensão ambiental, é apresentada a interface entre a questão indígena e ambiental no Brasil, destacando-se tanto convergências como divergências. Serão abordados ainda diversos temas relacionados ao assunto, tais como conhecimento indígena sobre a biodiversidade, manejo tradicional e sustentabilidade florestal, degradação ambiental, sobreposição de Terras Indígenas e Unidades de Conservação e outros, assim como temas contemporâneos, como as

convenções do clima e o papel das Terras Indígenas na preservação ambiental, principalmente na Amazônia.

Relativamente à dimensão econômica, serão destacados os desafios de sobrevivência contemporâneos vividos pelos povos indígenas, bases econômicas de subsistência, novas demandas e desejos de consumo e sua inserção no mercado de consumo, entre outros. Também serão destacadas as questões da profissionalização e do assalariamento dos povos indígenas.

No capítulo dedicado à dimensão política, serão discutidas as relações entre povos indígenas e instituições governamentais e não-governamentais do entorno imediato e do contexto regional e nacional. Nesta apresentação, serão salientadas as dependências, os interesses, as estratégias e os intercâmbios presentes nessas relações, relevantes para a gestão territorial das Terras Indígenas.

Para ilustrar as discussões feitas ao longo da publicação, foram incluídos diversos boxes, com exemplos concretos de gestão territorial e povos indígenas no Brasil.

Cássio Noronha Inglez de Sousa
Fábio Vaz Ribeiro de Almeida

Agradecimentos

Durante esta trajetória, tivemos sempre a interlocução e o estímulo à reflexão de diversos colegas e companheiros de trabalho, algo que foi determinante para nossa decisão de materializar uma publicação sobre o tema. Gostaríamos de destacar a importância do antropólogo Antônio Carlos de Souza Lima, parceiro em diversas empreitadas e cujo estímulo e apoio foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Para a elaboração dos capítulos “Dimensão conceitual da gestão territorial”, “Dimensão fundiária da gestão territorial” e “Dimensão política da gestão territorial”, gostaríamos de ressaltar a fundamental contribuição de Rosie Kiehl Ingles de Sousa, tanto na pesquisa adicional como na formatação dos textos.

**Cássio Noronha Inglez de Sousa
Fábio Vaz Ribeiro de Almeida**

Parte 1

Gestão territorial

conceitos fundamentais

Cássio Noronha Inglez de Sousa

1 Apresentação

O objetivo deste texto é analisar a temática da gestão territorial em Terras Indígenas a partir de uma *abordagem conceitual*. A ideia não é apresentar um conceito fechado e rígido sobre o que significa “gestão territorial em Terras Indígenas”, mas discutir as principais noções e os elementos relacionados a este tema. Estes elementos são provenientes tanto das discussões teóricas da antropologia e outras disciplinas, como também da prática dos povos indígenas e de agentes indigenistas conduzida pelo Estado e outros setores da sociedade brasileira.

Desta forma, acreditamos poder contribuir para as discussões sobre a gestão territorial em Terras Indígenas, que tem se consolidado nos últimos anos como um importante tema para pensar e agir sobre os principais desafios dos povos e das Terras Indígenas brasileiras contemporâneas.

É interessante notar que a emergência do tema da gestão territorial nos debates sobre as realidades indígenas brasileiras contemporâneas é resultado da articulação entre distintos setores sociais, os quais muitas vezes partem de interesses diferentes. A atenção ao tema origina-se tanto do governo, em diversos de seus setores (indigenista, ambiental, econômico), dos povos indígenas com suas especificidades regionais, de ONGs de apoio e da cooperação técnica internacional, entre outros.

A abordagem conceitual a ser trabalhada neste texto pretende apresentar e discutir os diversos elementos que fazem parte deste diversificado conjunto de questões e perspectivas relacionadas à gestão territorial em Terras Indígenas. Esta discussão abordará as seguintes questões:

- Por que a gestão territorial é um tema relevante para os povos indígenas brasileiros contemporâneos?
- Como a temática da gestão territorial se insere num conjunto de relações entre povos indígenas, sociedade e Estado brasileiro contemporâneo? Neste conjunto de relações, quais são os distintos interesses, perspectivas e significados atribuídos à gestão territo-

- rial pelos diversos setores da sociedade nacional e pelos próprios povos indígenas?
- Como a gestão territorial se relaciona com outros temas críticos para os povos indígenas brasileiros, tais como cultura, sustentabilidade, meio ambiente, segurança fundiária e políticas públicas?

2 A importância da temática “gestão territorial” para povos e Terras Indígenas brasileiras

São diversas as razões que destacam a importância da gestão territorial para os povos indígenas brasileiros contemporâneos. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar o *destacado papel da terra e dos territórios como aspectos fundamentais para os povos indígenas* garantirem sua sobrevivência, tanto física como cultural. Um segundo aspecto relaciona-se aos **novos desafios e oportunidades territoriais** enfrentados pelos povos indígenas brasileiros contemporâneos, muitos deles levando à temática da gestão territorial como possível articulador de soluções. Por fim, também destacaremos o **engajamento de distintos setores em discussões e práticas** relacionadas à gestão territorial como terreno comum de ação indigenista.

Em termos da importância do território para os povos indígenas, cabe destacar que, apesar de uma grande variedade em seus modos de vida, na maior parte de seus modelos de sustentabilidade há uma relação de profunda interdependência entre povos indígenas, seu território e recursos naturais.

Os territórios ocupados e utilizados pelos povos indígenas em geral abrangem locais com especial significado simbólico e histórico, extremamente importantes para a transmissão cultural ao longo das gerações. Neste sentido, a *regularização fundiária tem sido uma demanda histórica de destaque para os povos indígenas* e os seus apoiadores.

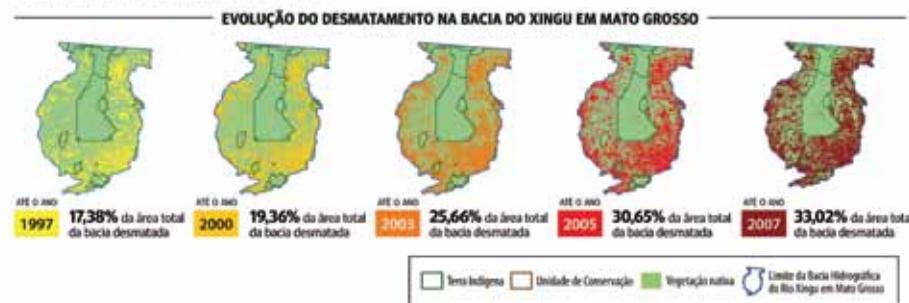
A legitimidade dessas demandas foi reconhecida pelo Estado brasileiro através da inserção da garantia de direitos para os povos indígenas na Constituição de 1988, especialmente através dos Artigos 231 e 232. A questão do direito a terra e ao território foi tratada de forma expressa, com especial destaque para o tema, *principalmente no Artigo 231,*

como pode ser visto no box nº 1, abaixo. Neste Artigo, fica estabelecido que o direito territorial indígena é “originário”, ou seja, o Estado brasileiro reconhece que o direito dos povos indígenas a terra antecede a ocupação colonial.

Fica também definido que as Terras Indígenas são da União, o que acaba por proporcionar maior segurança fundiária para os povos indígenas e a corresponsabilidade do Estado em sua manutenção. A Constituição também determina que o usufruto das Terras Indígenas é exclusivo dos povos indígenas e deve ser realizado “segundo seus usos, costumes e tradições”.

Além disso, o Artigo estabelece a questão das terras *tradicionalmente ocupadas* e a necessária extensão territorial para reprodução física e cultural como elementos para a definição das Terras Indígenas. Isso representou um avanço significativo em termos de reconhecimento dos direitos territoriais indígenas e serviu como base para a ampliação do processo de demarcação de Terras Indígenas no Brasil, observada a partir do início dos anos 1990, seja em termos de quantidade de Terras demarcadas, seja na qualidade dos limites definidos.

ISA, 2010. FONTES: Terra Indígena: ISA, 2010;
Unidade de Conservação (usada até o mapa de 2005):
ISA, 2005; Unidade de Conservação (usada no mapa de 2007): ISA, 2010; Limite da Bacia do Xingu: ISA, 2009;
Desmatamento: base de dados ISA de 1998 a 2008



Artigo 231

- 1 O Artigo 231 da Constituição Brasileira estabelece expressamente diversas diretrizes territoriais entre os direitos dedicados aos povos indígenas. A seguir, transcrevemos este importante Artigo:

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

- 1 São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
- 2 As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios, dos lagos nelas existentes.
- 3 O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada da participação nos resultados das lavras, na forma de lei.
- 4 As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis.
- 5 É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso, garantindo em qualquer hipótese o retorno imediato logo que cesse o risco.
- 6 São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção do direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às beneficiárias derivadas da ocupação de boa fé.
- 7 Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, 3 e 4.

A partir da Constituição de 1988, foram definidas as linhas mestras do processo administrativo de demarcação das Terras Indígenas, que se consolidaram através do Decreto nº 1.775, de 08/01/1996, que atribui à Funai o papel de tomar a iniciativa, orientar e executar a demarcação dessas terras, bem como assegurar transparência ao procedimento.

Pode-se afirmar que, desde então, houve um enorme avanço em termos de consolidação das demarcações das Terras Indígenas. Em análise realizada em 1999, o ex-presidente da Funai, Márcio Santilli (1999), afirmou que “[...] o processo demarcatório avançou consideravelmente nos últimos sete anos. Nesse período, triplicou o número total de terras com suas respectivas demarcações concluídas”.

O avanço das demarcações continuou também na década de 2000. Segundo dados disponibilizados pela Funai,¹ existem atualmente 745 registros de Terras Indígenas, divididas entre Terras Principais (aqueles terras demarcadas originalmente para os povos indígenas) e Revisões (processos em geral de ampliação das Terras Indígenas Principais). Em ambos os casos, há processos já concluídos e outros em andamento, conforme mostra o quadro abaixo:

QUADRO 1: SITUAÇÃO DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS EM 2010

Situação	Quantidade	%
Terras Indígenas definidas (Principais)	524	70,3%
Terras Indígenas em estudo (Principais)	149	20%
Revisões já concluídas das Terras Indígenas	19	2,5%
Revisões em andamento das Terras Indígenas	46	6,2%
Outras situações	7	1%
	745	100 %

¹ Da planilha extraída do sítio eletrônico da Funai www.funai.gov.br, foi identificada a duplicidade da TI Yanomami. Na planilha original, constavam 748 Terras Indígenas. Porém, para fins das análises presentes neste capítulo, serão considerados os valores das 747 Terras Indígenas, após a exclusão de uma das duas referências da TI Yanomami.

Com base nas análises de Márcio Santilli, em 1999 eram 563 registros de Terras Indígenas, incluindo 27 Revisões. Este número subiu para 745 registros em 2010, sendo 673 Terras Principais e 65 Revisões (além de sete classificadas em “Outras categorias”). Também avançou muito a quantidade de Terras Indígenas já com o processo de regularização finalizado. Em 1999, 317 Terras Indígenas tinham seu processo considerado como concluído. Este número subiu para 430 em 2010, representando mais de 70% do total das Terras Principais.

Porém, apesar de todo o avanço em termos de direitos territoriais indígenas e do processo demarcatório, *surgem muitos novos desafios e dificuldades relativos à temática territorial*. Este é um segundo aspecto que reforça a importância do tema da gestão territorial para os povos indígenas brasileiros contemporâneos. A seguir, sistematizaremos alguns destes novos desafios:

- O que fazer quando a terra demarcada é insuficiente para a sobrevivência das comunidades indígenas?
- Como fazer para sobreviver num espaço finito e delimitado com uma população crescente?
- Como fazer para proteger a integridade da Terra Indígena e de seus recursos naturais?
- Como sobreviver com tanta pressão econômica externa e interna em relação à Terra Indígena, que sobrecarrega os recursos naturais finitos?
- Como dar conta das novas necessidades e dos desejos de consumo e ao mesmo tempo fortalecer as tradições indígenas?

Estes novos desafios podem ser refletidos, por exemplo, no próprio quadro de demarcações das Terras Indígenas. Apesar do significativo avanço dessas demarcações desde o início dos anos 1990, este é um processo ainda em aberto, com muitas novas demandas. Há referências a mais de 400 novas demandas por Terras Indígenas em todo o Brasil, ainda em processo de análise inicial pela Funai, as quais certamente alterarão ainda mais o quadro atual.

Desafios territoriais dos povos indígenas brasileiros

Um caso emblemático, que ilustra os desafios de cunho territorial é a situação dos **Guarani-Ñandeva e Guarani-Kaiowá** da região de Dourados (MS). Na região, vivem cerca de 38.000 indígenas, numa extensão territorial de 40.000 hectares (400km²), divididas entre 30 Terras Indígenas demarcadas.

Além de a extensão territorial disponível ser ínfima, as Terras disponíveis para os Guarani de Dourados enfrentam um alto grau de degradação ambiental em decorrência da atividade agropecuária, que trouxe intenso desmatamento e poluição de rios devido à depósito de agrotóxicos das fazendas, tornando suas condições de sobrevivência extremamente difíceis. Não existe área suficiente para o cultivo agrícola e garantia da segurança alimentar. É extremamente reduzido o acesso a áreas de mata, essenciais para a cultura guarani, tornando precária a disponibilidade de recursos hídricos adequados.

Este quadro territorial desfavorável gera situações críticas em termos sociais e de saúde pública para os Guarani. As condições de moradia são muito precárias, sendo que muitas comunidades vivem em barracas de plástico à beira de estradas, sem nenhum serviço social (saúde, educação e outros), saneamento básico e água potável. São destacadamente elevados os índices de desnutrição, mortalidade infantil, violência doméstica, alcoolismo e prostituição. Além disso, são comuns os casos de suicídio entre os jovens guarani da região, calamidade social que ganhou destaque inclusive na mídia internacional.

Essa situação tem origem no processo de delimitação de Áreas Indígenas pelo SPI. Naquele momento, a lógica de integração à sociedade nacional, vigente no SPI, determinava que os povos indígenas deveriam ser inseridos no sistema econômico brasileiro, principalmente a partir da produção agropecuária. A definição das “reservas indígenas”, portanto, levava em conta o modelo das propriedades rurais brasileiras, concentradas apenas em áreas agrícolas. Não se levava em conta os modelos indígenas de exploração territorial, baseados geralmente na sazonalidade da caça e coleta articuladas à agricultura

de subsistência, o que demandava maiores extensões territoriais florestais. No Mato Grosso do Sul, houve uma forte política de transformação dos povos indígenas em produtores rurais.

Outro fator determinante para esta reduzida demarcação das Áreas indígenas era a liberação do território sul-mato-grossense para que fazendeiros do sul e sudeste do país pudessem se instalar na região, considerada importante fronteira agrícola da época.

O interesse agropecuário pela região fez com que as áreas indígenas, delimitadas em apenas 3.600 hectares cada, tivessem sua extensão ainda mais reduzida.

Privados de seus territórios e observando suas matas tradicionais serem devastadas em ritmo acelerado, as famílias guarani passaram a circular pela região, muitas vezes se estabelecendo, com permissão dos fazendeiros, nos “fundos” das fazendas, ou seja, naquelas áreas que ainda não estavam desmatadas e tinham pouco interesse para a agricultura.

Com o passar do tempo, entretanto, a população indígena foi crescendo e as áreas de mata reduzindo-se, limitando cada vez mais as alternativas de moradia e subsistência. Isso fez com que, nos anos 1970, os Guarani iniciassem um forte processo de reivindicação pela ampliação de suas terras, enfrentando uma feroz oposição por parte dos fazendeiros. Desde então, instalou-se na região uma gravíssima e violenta situação de conflito fundiário. Nos últimos anos, têm sido registrados inúmeros casos de violência contra famílias indígenas, incluindo assassinato de diversas lideranças. Segundo o CIMI, Dourados é a região de maior violência contra os povos indígenas no Brasil.

A Funai já instituiu diversos Grupos de Trabalho para definir a ampliação das Terras Indígenas na região, mas o próprio órgão enfrenta intensa oposição de fazendeiros e políticos da região, o que tem limitado e atrasado o resultado dos trabalhos. Na prática, poucas terras foram demarcadas ou ampliadas.

As terras que tiveram pequena ampliação já demonstraram que melhora significativamente a qualidade de vida dos índios, como indica a antropóloga Friedl Grunberg:

"Apesar de todos esses problemas (de precariedade territorial), a situação de vida nessas 'novas comunidades' que conseguiram ocupar o espaço homologado, já é significativamente melhor do que aquela das antigas 'áreas indígenas', especialmente no que se refere aos conflitos internos e suas consequências" (Grunberg, 2006).

Um dos grandes desafios colocados pela situação dos Guarani de Dourados é que o passo inicial e necessário para se pensar a gestão territorial apropriada é que sejam primeiramente garantidas suas terras com adequada extensão. Em outras palavras, a **segurança fundiária** é elemento básico para se pensar na gestão territorial, o que é demonstrado de forma crítica para os Guarani de Dourados, mas que é comum a vários outros povos indígenas no Brasil, tais como os Pataxó Hahahae da Bahia, Tapeba do Ceará, Kaingang do sul do país, entre vários outros casos.

Esta segurança fundiária, por sua vez, assim como a posterior gestão territorial das Terras Indígenas, passa pelo diálogo e interlocução com os outros setores da sociedade que vivem na região. Isso reforça a importância da dimensão política da gestão territorial.

Parque Indígena do Xingu e as distintas abordagens territoriais

O Parque Indígena do Xingu (PIX) está localizado no norte do estado do Mato Grosso, reunindo 14 povos que falam o mesmo número de línguas, referentes aos quatro principais grupos linguísticos nativos do país: Tupi, Aruak, Karib e Jê. A população atual do PIX é de cerca de 4 mil pessoas, distribuídas em mais de 40 aldeamentos ao longo dos 2,8 milhões de hectares demarcados para o Parque. O Parque foi oficialmente decretado no ano de 1961. Apesar de deixar de fora algumas áreas indígenas tradicionais, representou uma inovação em termos de concepção territorial ao se basear no modo de vida indígena para determinar uma extensão de terra mais adequada para os povos indígenas. Além disso, o PIX recebeu atenção especial por parte do SPI, e depois da Funai, em termos de assistência e apoio às comunidades.

Localizado em região isolada dos centros urbanos, o PIX vivenciou períodos de relativa tranquilidade, até que se intensificou o processo de ocupação regional por fazendeiros, inicialmente de gado e poste

de soja. A partir dos anos 1970, esta ocupação foi extremamente acelerada, observando um altíssimo grau de desmatamento e degradação ambiental na região, como mostram as imagens de satélite (Ver site da campanha Y Ikatu Xingu: www.yikatuxingu.org.br).

Os conflitos territoriais com fazendeiros e colonos intensificaram-se nas décadas de 1980 e 90, demandando esforço concentrado de vigilância e fiscalização territorial por parte das comunidades indígenas e da Funai, visando coibir invasões e extração ilegal de madeira do PIX. Esse processo estimulou a articulação entre os povos indígenas do PIX, que vieram a fundar a ATIX (Associação Terra Indígena Xingu), em 1994.

No final da década de 1990, o quadro regional do PIX estava consolidado como uma das principais regiões do agronegócio brasileiro, principalmente na produção de soja. As invasões e a pressão territorial sobre o PIX foram reduzidas, limitando-se a locais específicos. Com o enfraquecimento da assistência prestada pela Funai, após o processo de fragmentação do indigenismo nacional e o fortalecimento do associativismo indígena, os povos indígenas passaram a ter uma presença muito maior nas cidades das regiões, visando garantir as políticas públicas adequadas e formas de suprir suas novas demandas de consumo.

Atualmente, entretanto, passam a enfrentar novos desafios territoriais. Enquanto num momento anterior os conflitos eram basicamente voltados para os invasores externos, a nova conjuntura gera discordâncias internas sobre como utilizar e se relacionar com o território.

Esta situação pode ser ilustrada, por exemplo, através do processo de exploração ilegal de madeira de dentro do Parque Indígena do Xingu, com envolvimento direto de algumas lideranças trumai. Em 2007, o Ibama e a Polícia Federal deflagraram a Operação Mapinguari, que visava interromper o desmatamento ilegal dentro do PIX e incluiu o pedido de prisão de 57 pessoas (Fonte Jornal eletrônico o ECO, ver: http://www.oeco.com.br/reportagens/37-reportagens/1944-oeco_22068. Acesso em 28/01/2011, às 8h37).

Picadas eram abertas dentro da mata, ligando propriedades do entorno à do PIX, para viabilizar a exploração de madeira. No total, foram identificados 9.334 hectares de desflorestamento em pontos até 20 quilômetros no interior da área indígena, com perdas estimadas de, no mínimo, 98 mil metros cúbicos de madeira.

Entre os presos na Operação Mapinguari, estavam duas lideranças trumai, acusadas de facilitar e se beneficiar com a venda de madeira.

O envolvimento destas lideranças indígenas era realizado à revelia e até com discordância e oposição de grande parte de sua comunidade. Outro exemplo destas dificuldades, também oriundo do Parque Indígena do Xingu, é o processo de instalação da PCH (Pequena Central Hidrelétrica) Paranatinga, no rio Culuene, um dos principais formadores do rio Xingu, principal leito fluvial do PIX. Enquanto algumas comunidades se colocaram firmemente contrárias à obra, outras acabaram apoiando a construção da PCH Paranatinga, cujos impactos sobre a fauna aquática do rio Culuene trariam prejuízos significativos para a dieta de vários povos indígenas, que têm o peixe como principal fonte de proteína.

Os dois casos inserem-se num conjunto de situações que ressaltam as dificuldades de decisão, entre os próprios povos indígenas sobre o uso e a exploração dos recursos naturais das Terras indígenas, enfim, sua gestão territorial, como indica a fala de uma liderança indígena do PIX:

“Tínhamos mecanismos para lidar com as ameaças externas, mas não com os problemas que vinham de dentro do PIX. O problema da venda de madeira pelos Trumai foi como um despertador para a gente, abriu nossos olhos para o problema” (Coordenação da ATIX, Canarana).

(Texto extraído de: Inglez de Sousa, Cássio & Braathen, Einar. “Relatório de Avaliação do Programa Xingu do Instituto Socioambiental”, 2009. Disponível em: <http://nibr.no/uploads/publications/416ca2c0a8cb0663d8587af5cdd07.pdf>

As situações acima descritas, portanto, inserem-se num conjunto mais amplo de desafios territoriais contemporâneos dos povos indígenas brasileiros. Os exemplos são diversos, como a discussão em torno da legalização da mineração em Terras Indígenas, do desenvolvimento

de atividades de eco e etnoturismo em áreas indígenas, do arrendamento de pastagens, manejo florestal, aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos e outros. Muitos destes temas têm feito emergir distintos pontos de vista entre os povos indígenas e instituições governamentais e não-governamentais, o que tem destacado a importância de uma discussão mais consistente e definições sobre o tema da gestão territorial.

Os desafios acima indicados também reforçam a necessidade de uma abordagem mais estratégica, globalizante e relacional para as Terras Indígenas, o que tem sido consolidado através das discussões em torno da **gestão territorial**.

Há diversos setores – indígenas e indigenistas – que direta ou indiretamente têm se relacionado com estes desafios e contribuído para a consolidação da gestão territorial como “**terreno comum**”, no qual distintos interesses e perspectivas podem dialogar e procurar soluções conjuntas. Esta articulação de interesses pode ser verificada no processo que culminou com a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI), como se verá mais adiante.

A relevância da gestão territorial para os povos indígenas brasileiros contemporâneos é também destacada pelo fato de os diversos setores indigenistas, assim como representantes indígenas, estarem colocando o tema como central e prioritário para a construção de planos de futuro e políticas públicas voltadas para os povos indígenas.

3 Setores sociais e interesses relacionados à gestão territorial em Terras Indígenas

Como procuramos destacar, a gestão territorial tem se consolidado nos últimos anos como um importante tema para pensar e agir sobre os principais desafios dos povos e das Terras Indígenas brasileiras contemporâneas.

É certo que a relação entre os povos indígenas e seus territórios é ancestral e envolve distintas representações culturais e simbólicas,

variados e minuciosos conhecimentos sobre o espaço que ocupam e a biodiversidade, assim como diversas formas de manejar e explorar seus recursos naturais. Pode-se afirmar que os povos indígenas sempre mantiveram e desenvolveram suas formas próprias de “gestão territorial”.

Também é certo afirmar que a consideração do território sempre teve um importante papel ao longo da história da ocupação colonial do Brasil e da implementação das diversas políticas indigenistas do Estado brasileiro. Embora tenham variado ao longo do tempo estiveram constantemente presentes, no conjunto das políticas indigenistas brasileiras, o estabelecimento de regras e diretrizes de ocupação territorial por parte de agentes do Estado e da sociedade nacional, e a definição de critérios para a ocupação territorial por parte dos povos indígenas e suas estratégias de exploração. Assim, nas políticas indigenistas também foram contempladas distintas formas de “gestão territorial”.

É também possível identificar, ao longo da história e em diferentes regiões, diversas abordagens teóricas e analíticas relacionadas ao tema. Porém, nos últimos anos, o tema “gestão territorial” tem ganhado visibilidade e centralidade nos debates referentes aos povos e às Terras Indígenas brasileiras, trazido e utilizado por vários setores sociais interessados e envolvidos com a temática indígena: representantes do governo, ONGs, cooperação técnica internacional e o próprio movimento indígena organizado. “Gestão territorial”, portanto, se configura num mote, através do qual diversos outros assuntos e questões são articulados e debatidos.

Esta centralidade do tema pode ser verificada no processo de construção da *Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI)*.

A institucionalização da gestão territorial em Terras Indígenas através da PNGATI

A importância da PNGATI como fundamental instrumento para os povos indígenas pode ser verificada em documento que a COIAB entregou a Dilma Rousseff, logo no início de seu mandato como presidente da República. No documento, são detalhadas as demandas prioritárias do movimento indígena para o governo brasileiro. Entre estas demandas, é reforçada a necessidade de aprovação da PNGATI:

“É importante para os povos indígenas a criação e a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas para que todo o investimento financeiro, material e humano e os resultados obtidos do processo de Consultas aos povos indígenas não sejam em vão. Este processo se dá, considerando que a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito originário dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas, bem como a posse permanente e o usufruto exclusivo dos recursos naturais neelas existentes, e ainda estabeleceu o direito coletivo das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”²

A aprovação da PNGATI, entretanto, não se restringe aos povos indígenas amazônicos, tendo sido um dos pontos reivindicados pela APIB, em manifesto editado em 2010.³

Originalmente, a ideia da PNGATI surgiu e se consolidou a partir das discussões realizadas no âmbito da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), instituída em abril de 2007.

Para a condução do processo de construção da PNGATI foi estabelecido um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) em 2008.

² Para acessar o documento na íntegra, checar o sítio eletrônico da COIAB: <http://www.coiab.com.br/coiab.php?dest=show&bec=index&id=665&tipo=N>. Acesso em 8/02/2011, às 11h02.

³ Para acessar o documento na íntegra, checar o Blog da APIB: <http://blogabip.blogspot.com/2010/10/carta-publica-aos-presidenciaveis.html>. Acesso em 8/02/2011, às 11h17.

O GTI foi formado por 28 membros, entre titulares e suplentes, e incluiu representantes da Funai (Diretoria de Assuntos Fundiários e Diretoria de Assistência), do Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama e Diretoria de Unidades de Conservação do ICMBIO) e membros de organizações indígenas ligadas à APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) de todas as regiões do país (indicados no âmbito da CNPI). Além disso, o GTI contou com convidados permanentes do Ministério da Defesa e do Serviço Florestal Brasileiro (MMA).

Foi realizado um Seminário Nacional e consultas em todas as regiões do Brasil para discutir o tema e a proposta final da PNGATI (entre novembro de 2009 e junho de 2010). Nesse processo, foram definidos os objetivos gerais e específicos da PNGATI. O objetivo geral da PNGATI está formulado desta maneira:

“Art. 4º. A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI tem como principal objetivo garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e dos territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia e formas próprias de gestão territorial e ambiental.”

No decorrer das discussões, foram identificados alguns assuntos considerados prioritários e emergenciais, que receberam tratamento especial e foram designados como “temas quentes”. São eles:

- a) “Sobreposição de UCs em Terras Indígenas”;
- b) “Regulamentação do Uso Sustentável dos Recursos Naturais (incluindo madeira e minério)”;
- c) Regulamentação do Componente Indígena no Licenciamento Ambiental;
- d) Diagnóstico Etnoambiental das Terras Indígenas e Capacitação;
- e) Modelos de gestão e mecanismos de gerenciamento, operacionalização e financiamento da PNGATI.

Como desdobramento das discussões sobre estes temas, foram definidos os seguintes Objetivos Específicos da PNGATI, nos quais estão detalhadas as principais diretrizes e as linhas de ação da política:

- Proteção de terras e recursos;
- Governança e participação indígena;
- Entorno e etnozoneamento;
- Áreas protegidas, Unidades de Conservação e Terras Indígenas;
- Povos indígenas em isolamento voluntário e povos de fronteira;
- Prevenção e recuperação de danos;
- Licenciamento ambiental de obras e atividades potencialmente poluidoras dentro e no entorno de Terras Indígenas;
- Uso sustentável de recursos e iniciativas produtivas indígenas;
- Propriedade intelectual e patrimônio genético;
- Capacitação e formação para a implementação da PNGATI;
- Recursos financeiros e disposições gerais.

A participação indígena está garantida em todos os órgãos de gestão definidos para a PNGATI: a) Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI; b) Conferência Nacional da PNGATI; Comitê Deliberativo Nacional da PNGATI; Comitês Regionais da PNGATI; e Comitês Locais da PNGATI.

A PNGATI foi oficialmente instituída em 5 de junho de 2012, através do Decreto Presidencial 7747/12*, atendendo a uma das demandas prioritárias do movimento indígena organizado para o governo brasileiro.

*Para acessar o documento na íntegra, acessar o link: http://www.planalto.org.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/d7747.htm. Consultado em: 01/11/2012.

O processo de construção da PNGATI evidenciou alguns temas, que são úteis para analisar a diversidade e a complexidade dos assuntos relativos à gestão territorial das Terras Indígenas. A seguir, serão colocados em destaque alguns deles.

a) Proteção territorial

No contexto das discussões relativas à PNGATI, o tema da **proteção territorial** foi sempre colocado de forma enfática, destacando várias ações e diretrizes voltadas para a vigilância e a fiscalização das Terras Indígenas. Foi destacada a importância da garantia da integridade física das Terras Indígenas e de seus recursos como elemento básico para o fortalecimento dos modos de vida indígenas e da qualidade de vida das comunidades.

Este aspecto da PNGATI destaca que, para a gestão territorial, representa elemento fundamental a proteção do território. Portanto, indica que a base para se pensar a gestão do território é ter esse **território garantido e protegido**, evitando-se espoliações, invasões e exploração irregular de seus recursos, e garantindo a extensão territorial e os recursos naturais necessários para a “reprodução física e cultural” dos povos indígenas.

Desta forma, entre as atividades de garantia e proteção territorial, são importantes tanto aquelas voltadas para a demarcação, como as que visam à vigilância territorial. No processo da PNGATI, estas atividades foram indicadas, inclusive, para o território daqueles povos indígenas no chamado isolamento voluntário, ou os chamados “índios isolados”.

As atividades de proteção territorial incluem ainda as expedições de vigilância ao longo dos limites, e a orientação e a capacitação dos representantes indígenas para realizarem atividades de proteção. Muitas vezes é importante que esses representantes indígenas estejam preparados para fazer corretamente a abordagem de invasores, evitando conflitos e maiores problemas.

Outra iniciativa também mencionada é a análise dos limites das terras indígenas através de imagens de satélite, que tem sido importante ferramenta para acompanhamento da integridade territorial.

Há também muitas iniciativas de diálogo e interlocução entre as comunidades indígenas e moradores do entorno das Terras Indígenas, no sentido de esclarecer e sensibilizar sobre os direitos dos povos indígenas, inclusive o de terem um território demarcado e protegido. Por fim, há também ações de articulação institucional, haja vista que proteção das

terras indígenas abrange várias instituições, principalmente a Funai, que é a responsável central, mas também outros órgãos, como o Ibama e a Polícia Federal.

Em muitos casos, especialmente fora da região amazônica, o passo inicial é a conquista do território, pois muitos povos indígenas ainda não têm suas terras garantidas ou vivem em territórios de tamanho diminuto. Proteção e segurança territorial, portanto, subentendem esse passo inicial da conquista de território suficiente para a sobrevivência física e cultural.

A preocupação, o interesse e até o engajamento em atividades concretas de proteção territorial são trazidas de forma muito enfática por representantes indígenas de todas as regiões do Brasil, apesar das especificidades de cada um. Povos que vivem em territórios mais amplos, com mais extensão territorial, têm uma preocupação maior com estratégias de fiscalização e vigilância, enquanto povos que vivem em territórios reduzidos ainda dedicam parte de seu esforço para o processo de garantia territorial, ou seja, de ampliação ou de demarcação de suas terras.

Além dos povos indígenas, a Funai é ator destacado na questão da proteção territorial, por ser a principal instituição responsável pelo tema, em termos constitucionais, tendo dedicado muitas ações e investimentos de recursos e atividades a esta temática. Em parceria com a cooperação internacional, a Funai executou o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL, um programa de demarcação e proteção territorial. Após a reestruturação, aprovada no início de 2010, o órgão conta com uma coordenação específica, a Coordenação Geral de Monitoramento Territorial (CGMT).

Algumas ONGs também têm desenvolvido, principalmente em parceria com as comunidades indígenas, iniciativas pioneiras e diferenciadas de proteção territorial.

Desta forma, o que todas as situações acima destacam é que um componente fundamental da gestão territorial é a proteção do território e todas as atividades a ela relacionadas.

b) Gestão e Conservação Ambiental

A dimensão ambiental das Terras Indígenas também tem importância destacada na PNGATI, que inclui esta matéria em diversos itens entre seus objetivos específicos.

Existe uma relação de interdependência entre Terras Indígenas, povos indígenas e a conservação ambiental. Por um lado, as formas de manejo e de exploração dos recursos naturais dos povos indígenas contribuem para a proteção do meio ambiente. Por outro lado, entretanto, a qualidade e a diversidade dos recursos naturais geralmente são elementos básicos para a manutenção do modo de vida dos povos indígenas. As atividades de **gestão e conservação ambiental** referem-se tanto a aspectos internos como externos às Terras Indígenas. Em relação aos aspectos internos, podemos citar iniciativas de proteção e valorização dos recursos naturais das Terras Indígenas:

- **Preservação ambiental:** São iniciativas desenvolvidas pelas comunidades indígenas com o intuito de preservar determinadas áreas florestais e espécies da fauna e da flora. Estas estratégias podem ser baseadas nas formas tradicionais de relação dos povos indígenas e no meio ambiente, e também podem ser implementadas com base em projetos e orientação técnica não-indígena. Entre as iniciativas indígenas de preservação ambiental podemos incluir a reserva de porções florestais, evitando derrubada de mata e caça, baseadas nos acordos entre as comunidades. Além disso, existe todo um conjunto de restrição de caça e pesca de determinadas espécies em períodos específicos (defeso).

- **Aprimoramento de técnicas de manejo florestal:** Estas iniciativas incluem estratégias de manejo dos recursos naturais, sejam eles da fauna ou da flora. Geralmente envolvem a articulação entre as formas indígenas tradicionais com conhecimentos e técnicas não-indígenas, buscando adaptação às novas realidades vivenciadas pelas terras e os povos indígenas. Em muitos casos, o aprimoramento das técnicas de manejo visa à articulação entre conservação ambiental e produção sustentável. Entre as iniciativas indígenas desta categoria, podemos destacar a implantação de sistemas agroflorestais (SAFs), que tem sido muito disseminada em diversas regiões do país, contribuindo tanto para a diversificação

de espécies florestais como para a segurança e a qualidade alimentar. Além dos SAFs, são comuns a coleta de sementes nativas, a produção de mudas e a construção e gestão de viveiros. Também se destacam iniciativas de adensamento florestal, reflorestamento com espécies nativas, manejo de animais silvestres, coleta e beneficiamento de óleos e resinas florestais (copaíba, andiroba, breu etc.), entre outras. Vale destacar a estratégia de formação de agentes ambientais, pioneira no estado do Acre, mas que se disseminou por todo o Brasil.

- **Valorização do conhecimento indígena sobre a biodiversidade:** Aqui são incluídas aquelas iniciativas de valorização e proteção dos conhecimentos tradicionais, assim como o relacionamento dos povos indígenas com a biodiversidade e o patrimônio genético. O conhecimento dos povos indígenas sobre as espécies nativas é bastante profundo e complexo, tendo se mantido e aprimorado ao longo da história em função da sua transmissão através das gerações, sempre utilizando a oralidade e outras formas próprias de repasse de conhecimento. Muitas vezes, no decorrer da história, esse conhecimento indígena foi apropriado pela sociedade urbana e industrial, especialmente a indústria de remédios. Em muitos casos, houve uma posterior exploração comercial dos produtos gerados por esta apropriação, sem a devida compensação aos povos indígenas. Estes têm participado das discussões sobre a Convenção da Biodiversidade e mecanismos nacionais de proteção do conhecimento tradicional, como o Conselho de Gestão do Patrimônio Doméstico (CGEN). Além disso, também têm desenvolvido projetos para valorizar seus conhecimentos, tais como a construção de banco de sementes, intercâmbio de sementes e espécies nativas entre comunidades, produção de livros, cartilhas e outros materiais didáticos sobre conhecimento, oficinas de capacitação, intercâmbio e sensibilização sobre conhecimentos tradicionais.

- **Recuperação de áreas degradadas:** Muitas Terras Indígenas enfrentam situações sérias de degradação ambiental. Especialmente nas regiões Sul e Sudeste, muitas Terras Indígenas foram retomadas para os povos indígenas após décadas de ocupação e exploração por parte de não-índios, fazendo com que as populações indígenas tenham recebido

sus terras em avançado estado de degradação ambiental. Além disso, algumas Terras Indígenas têm sido foco de interesses e pressões econômicas do entorno, para a extração de madeira, mineração (garimpos) e agricultura de larga escala, o que também gera situações de degradação ambiental. Por fim, muitas Terras Indígenas possuem pequena extensão territorial, o que, aliado ao crescimento populacional das comunidades, gera situações de exploração excessiva dos recursos naturais. Desta forma, uma importante atividade na gestão territorial das Terras Indígenas é sua recuperação ambiental, que tem sido materializada de acordo com os contextos específicos: recuperação de áreas degradadas, reflorestamento, adensamento florestal, resgate de espécies nativas tradicionais, recuperação de áreas de preservação permanente, replantio de matas nativas e ciliares, entre outros. Por fim, algumas comunidades indígenas têm experimentado estratégias de agricultura sem a utilização do fogo, em função dos incêndios florestais que destroem muitas Terras Indígenas motivados pelo adensamento da ocupação regional.

Em relação aos aspectos externos, que têm influência sobre a situação ambiental das Terras Indígenas e que, por sua vez, devem ser considerados na sua gestão territorial, podemos citar os seguintes:

- Impactos de grandes empreendimentos e exploração regional: Para muitas Terras Indígenas, em todas as regiões do Brasil, são de significativa relevância os impactos de grandes empreendimentos, tais como a construção de hidrelétricas, estradas, projetos de mineração, ferrovias, linhas de transmissão de eletricidade, a instalação de grandes fazendas, usinas, indústrias e outros. Especialmente a partir do recente incentivo ao crescimento econômico, catalisado pelo governo brasileiro através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), observou-se a intensificação do estabelecimento de grandes empreendimentos no entorno de Terras Indígenas, com efeitos ambientais impactantes, diretos e indiretos, sobre essas áreas. Além da participação em processos de licenciamento ambiental das grandes obras, muitas vezes se opondo à instalação dos empreendimentos, os povos indígenas têm ampliado sua interação com os agentes econômicos regionais. Em alguns casos, há envolvimento direto de representantes indígenas em negociações econô-

micas, como no arrendamento de pastos em Terras Indígenas.

- **Sobreposição de Terras Indígenas e Unidades de Conservação:** Como os processos de demarcação destes dois tipos de Áreas Protegidas são paralelos, em algumas situações, Unidades de Conservação são demarcadas sobre Terras Indígenas e vice-versa. Em muitos casos, essa situação acaba gerando conflitos em termos de estratégias de gestão do território. No processo de discussão da PNGATI, com a participação de representantes indígenas, Funai e ICMBio, este assunto foi muito discutido, entrando como uma das prioridades para a política. Em todo o Brasil, há referências de cerca de 60 casos de sobreposição identificados pela Funai. Embora haja casos de relação harmônica, nos quais as comunidades indígenas colaboram, oferecendo parcerias com os órgãos ambientais, em outros, a situação é de conflito e de tensão.

Todas essas iniciativas e preocupações com questões ambientais são colocadas em destaque pelos próprios povos indígenas, o que ficou claro durante o processo de discussão da PNGATI. Apesar da grande diversidade de situações, sejam elas regionais, culturais, de dimensão das Terras Indígenas, de recursos naturais, os povos, as comunidades e as organizações indígenas têm se engajado em diversas atividades de cunho ambiental. Em todo o Brasil, nos últimos anos, essas iniciativas têm tido bastante destaque.

A Funai possui atuação destacada na temática da conservação ambiental em Terras Indígenas através da Coordenadoria Geral do Meio Ambiente (CGGAM), especialmente no acompanhamento dos processos de licenciamento e impactos de grandes empreendimentos.

De uma forma mais ampla, desde 1994 o Ministério do Meio Ambiente tem consolidado efetiva interface com os povos indígenas. Os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) e a Carteira Indígena, ambos programas ligados ao Ministério do Meio Ambiente, têm apoiado diversas e pioneiras iniciativas indígenas, com enfoque na gestão e na conservação ambiental, consolidando-se como um celeiro de novas ideias para projetos indígenas nesta área. Além disso, o IBA-MA e o ICMBIO, de distintas formas e por diferentes razões, exercitam igualmente uma interface cada vez maior com Terras Indígenas, tendo

sempre na conservação ambiental o foco principal de sua interlocução. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas, que conduz todo o processo de discussão das diretrizes básicas de proteção à biodiversidade, tem procurado incluir os povos indígenas nessas discussões.

Fica claro, portanto, que a questão ambiental representa outra dimensão determinante para se pensar e se fazer a gestão territorial em Terras Indígenas contemporâneas. O tema é tão importante que, muitas vezes, acaba se confundindo com a noção mais ampla de gestão territorial. No âmago das discussões em torno da PNGATI, por exemplo, foi explicitada a ambiguidade entre os enfoques ambiental e territorial, refletida inclusive no título do documento base para discussão no Seminário Nacional (abril de 2009): “Gestão ambiental e/ou territorial em/ das Terras Indígenas”, no qual se afirma que:

As categorias de gestão ambiental e/ou territorial de/em TIs têm sido definidas de modo distinto por diversos atores sociais que atuam no campo do indigenismo. Cada vez mais apropriadas pelo(s) movimento(s) indígena(s) e pelo(s) indigenismo(s), tais categorias encontram-se atualmente envoltas em uma nebulosa de concepções e entendimentos, dificultando uma definição precisa.

A premissa da noção de gestão territorial desta publicação enfoca a necessidade de se superar esta ambiguidade a partir de uma visão sociopolítica que valoriza a percepção e os interesses indígenas sobre seu futuro e as conexões estabelecidas com as esferas federais, as políticas públicas e de assistência e outros agentes relevantes.

Desta forma, ainda que a Terra Indígena seja o ponto central para se pensar a sua gestão territorial, esta envolve aspectos que extrapolam os limites territoriais e incluem também a rede de relações sociais, econômicas e políticas das comunidades indígenas com a sociedade nacional. A questão ambiental, portanto, ainda que cumpra um papel fundamental para a vida das comunidades indígenas, não representa o elemento principal da noção de gestão territorial conforme trabalhada nesta publicação.

A gestão ambiental, assim, deve estar inserida num plano de vida mais amplo de um determinado povo ou comunidade, tendo como questão estratégica verificar em que medida a gestão ambiental serve aos interesses mais amplos dos povos indígenas.

c) Economia e Sustentabilidade

As discussões da PNGATI também salientaram as questões econômicas e de sustentabilidade das comunidades indígenas. Diversos objetivos estratégicos dessa política têm esses temas como foco principal, refletindo inúmeras iniciativas e atividades muito importantes realizadas pelos povos indígenas e nas Terras Indígenas.

O tema da sobrevivência e das atividades econômicas é objeto de muita preocupação e atenção por parte de diversos atores, e também a razão principal de várias iniciativas. Em termos gerais, podemos indicar duas grandes categorias de iniciativas na área de sustentabilidade econômica indígena: *segurança alimentar* e *geração de renda*.

Iniciativas mais voltadas para a *segurança alimentar* têm sido desenvolvidas em diversas Terras Indígenas, buscando fazer frente aos novos desafios impostos às comunidades, especialmente redução territorial, degradação ambiental, mudança de hábitos alimentares com a introdução de itens industrializados, perda da diversidade alimentar, entre outros. Recuperar a diversidade, assim como aprimorar a qualidade alimentar são elementos importantes das iniciativas indígenas voltadas para a segurança alimentar.

A outra grande categoria, *geração de renda*, está intimamente ligada à intensificação do contato e à integração dos povos indígenas aos processos de consumo da sociedade nacional. A demanda por recursos financeiros, para poder acessar os bens de consumo industriais, é uma realidade para grande parte das comunidades indígenas. Estratégias e alternativas de geração de renda, através da comercialização de produtos indígenas, têm sido cada vez mais buscadas pelos povos indígenas e seus apoiadores.

Paralelamente, alguns povos indígenas têm se envolvido com processos econômicos de maior escala, tais como o arrendamento de pastos

para pecuária de grande extensão, a extração de madeira (irregular ou através do manejo florestal), a exploração mineral (geralmente garimpos). Estes e outros processos de exploração econômica de larga escala têm sido cada vez mais trazidos para as Terras Indígenas, o que tem gerado situações de discordância, de discussão em relação à legalidade e aos limites desta atividade. Este aspecto foi discutido durante o processo da PNGATI, demonstrando a importância de definir parâmetros legais e institucionais para superar conflitos e impasses decorrentes desta atividade, no âmbito da gestão territorial das Terras Indígenas.

Também observamos um forte movimento dos povos indígenas na direção de alternativas de profissionalização e assalariamento, assim como acesso a políticas públicas de redistribuição de renda como opção de alcançar renda. Além disso, é importante mencionar o acesso a verbas indenizatórias e/ou compensatórias de grandes empreendimentos (estradas, mineração, hidrelétricas etc.), realidade que tem se tornado comum para diversos povos indígenas em todo o Brasil. Apesar de viabilizar o alcance dos povos indígenas a expressivos volumes de dinheiro, a gestão de verbas indenizatórias também traz problemas e desafios a serem superados. Um dos principais é a definição de modelos e arranjos de gestão para a aplicação dos recursos. Neste sentido, é necessária uma abordagem mais estratégica do assunto, para a qual contribuem as definições de gestão territorial das Terras Indígenas.

O apoio a projetos voltados para atividades econômicas tem sido uma demanda destacada dos povos e das organizações indígenas. Após um período de luta pela demarcação, a questão da sustentabilidade econômica tem se colocado como um dos principais pontos de pauta dos povos indígenas em todo o Brasil, o que demanda políticas públicas e ações do governo nessa área.

As atividades voltadas para a sustentabilidade econômica são tão variadas e diversas como as realidades dos povos indígenas. As iniciativas variam de acordo com cada povo, Terra Indígena, contexto regional e histórico. De maneira geral, entretanto, podemos indicar alguns dos principais tipos de iniciativas produtivas dos povos indígenas:

- **Agricultura:** Grande parte dos povos indígenas é de agricultores,

para os quais a subsistência depende, em larga medida, dos produtos oriundos das roças. Desta forma, as atividades relacionadas à agricultura representam elemento central para as definições da gestão territorial das Terras Indígenas. É preciso garantir que haja disponibilidade de terrenos e terras férteis para que todas as famílias possam realizar a atividade agrícola, algo que nem sempre é possível, diante das reduzidas dimensões de muitas Terras Indígenas. A gestão territorial passa ainda pela planificação do rodízio de utilização dos terrenos ao longo do tempo, assim como pela organização familiar e comunitária para o trabalho. A agricultura depende ainda da disponibilidade de sementes e matrizes agrícolas, assim como de ferramentas, equipamentos, instrumentos e tecnologias adequadas para a atividade.

Além das atividades que tradicionalmente os povos indígenas já desenvolvem na área agrícola, os tempos modernos trazem novas condições e necessidades, demandando outras soluções, que muitas vezes são buscadas através da assistência dos órgãos e de projetos.

Tanto a Funai como os principais programas de apoio a projetos indígenas, como o PDPI e a Carteira Indígena, têm na agricultura a principal atividade demandada pelos povos indígenas.

- **Extrativismo e manejo florestal (fauna e flora):** Outros elementos centrais para a maior parte dos povos indígenas brasileiros, o extrativismo e o manejo florestal têm finalidades múltiplas, como alimentação, construção, elaboração de artefatos, comercialização, entre outros. Dependendo do ambiente no qual vivem os povos indígenas, bem como seu conhecimento e técnicas tradicionais, variam as atividades do manejo, que podem estar voltadas tanto para itens da flora (frutas, fibras, madeiras, óleos e resinas etc.), como da fauna (peixes, animais silvestres, aves etc.).

Alguns povos indígenas têm uma forte relação alimentar com itens do extrativismo, como a castanha do Brasil e o açaí na Amazônia, pequi e baru no cerrado, pinhão na região Sul, umbu na região Nordeste etc. Muitos sistemas de habitação tradicional indígena dependem de materiais do extrativismo, como palmeiras (buriti, caraná, obi) e madeiras. Além disso, diversos povos indígenas envolveram-se e ainda se

envolvem em atividades extrativistas voltadas para a comercialização, como madeira, seringa e balata (borracha), pupunha, castanha e óleos e resinas (copaíba, andiroba, breu etc.).

Em termos de uma abordagem mais geral da gestão territorial em Terras Indígenas, o extrativismo e o manejo florestal também têm importante papel, seja em termos de necessidade de disponibilidade de extensões florestais e presença das espécies manejadas, seja na assimilação de novas técnicas e estratégias de manejo

- **Criação de animais:** Embora muitos povos indígenas tenham a caça e a pesca como fontes tradicionais de suprimento de proteína para as comunidades, a criação de animais tem se tornado uma atividade cada vez mais frequente. Aqui estão incluídas a criação de gado bovino, caprino e suíno, além da avicultura (galinhas, patos etc.), apicultura, meliponicultura e piscicultura. Também são comuns as iniciativas de criação de animais silvestres, como porcos do mato, catetus, emas, tartarugas, capivaras, jacarés, entre outros. Apesar de uma importante participação na dieta e no autoconsumo das comunidades, as iniciativas de criação de animais têm contribuído com a geração de renda, através da comercialização.

- **Arte e artesanato:** Entre as atividades de destaque para os povos indígenas, a produção de artefatos cotidianos e rituais é de grande importância. São atividades de tecelagem (algodão e fibras naturais), cerâmica, arte plumária, produção de adornos (cintos, pulseiras, brincos, colares etc.), trabalhos em madeira, entre outros. Muitos destes itens são utilizados no cotidiano e nos rituais das aldeias e cumprem um fundamental papel em termos de identidade. Determinados artefatos são característicos de certos povos indígenas, tendo significados históricos e míticos de grande expressão para o grupo. Garantir a manutenção e o aprimoramento da produção destes itens, portanto, é uma das condições para a reprodução cultural dos povos indígenas. Em termos de gestão territorial, é tão importante pensar na disponibilidade das matérias-primas necessárias para a produção destes itens, como na manutenção da transmissão dos conhecimentos e das técnicas de confecção através das gerações.

Por outro lado, a comercialização de arte e artesanato indígena tem sido, ao longo de toda a história, uma das principais alternativas de geração de renda para as comunidades indígenas. Diversos projetos e iniciativas voltados para este tema vêm sendo desenvolvidos pelos povos indígenas brasileiros, como oficinas de intercâmbio para a disseminação e o aprimoramento das técnicas, treinamento e sensibilização de jovens para manterem o interesse nas suas artes tradicionais, desenvolvimento de plano de negócios para comercialização, entre outros.

Em relação a projetos de atividades econômicas, destacam-se alguns elementos de forma mais geral, como a importância de assistência técnica qualificada e adequada para lidar com contextos culturais distintos, a articulação entre o conhecimento e as técnicas indígenas de exploração dos recursos naturais e os novos conhecimentos trazidos pela ciência urbana e industrial, assim como a necessidade de formação dos quadros governamentais e não-governamentais para lidar com o assunto.

Diante da crescente necessidade de acesso a recursos financeiros e das dificuldades dos projetos de comercialização, cada vez mais tem se observado a dependência de povos indígenas em relação aos *direitos sociais* e às *políticas de transferência de renda*, tais como aposentadorias, salário-maternidade e Bolsa Família.

Ainda em relação às atividades econômicas, outro componente importante são as estratégias de planificação e diagnóstico participativo relativas à área econômica. São diversas as iniciativas de *etnomapeamento*, diagnóstico das potencialidades e inventários ambientais e econômicos das terras indígenas por parte desses povos, alguns deles apoiados por instituições.

Além disso, tem sido observada, entre muitos povos indígenas, a necessidade de se transformarem projetos e iniciativas pontuais numa abordagem integrada de planejamento. Aqui destacamos a construção dos chamados Planos de Vida (ver Box sobre a construção do Plano de Vida dos povos indígenas do Oiapoque, mais abaixo) para os povos indígenas, nos quais são articuladas e consolidadas todas as dimensões de sua vida num planejamento mais geral, com a inclusão das dimensões econômicas.

Entre os atores que têm se envolvido com iniciativas de sustentabilidade econômica nas Terras Indígenas, destacamos a Funai, especialmente através da Coordenadoria Geral de Etnodesenvolvimento (CGEtno), o Ministério do Meio Ambiente, através dos programas Carteira Indígena e PDPI, o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério de Desenvolvimento Social – MDS. Além disso, ONGs e institutos de universidades também têm apoiado organizações de comunidades no desenvolvimento tecnológico, na assistência técnica e na organização do trabalho para atividades econômicas.

d) Gestão Administrativa

Outro componente de destaque nos processos de gestão territorial das Terras Indígenas é a gestão administrativa das atividades. No processo de construção da PNGATI, por exemplo, destacou-se a necessidade de definir formas de capacitação para o processo de tomada de decisão e a implementação das ações de gestão territorial. Esse destaque alinha-se a uma crescente realidade presente entre os povos indígenas brasileiros, que é a gestão administrativa de organizações, projetos, outras iniciativas. A partir da década de 1990, as organizações indígenas passaram a assumir um papel executivo de políticas públicas e de projetos, como convênios na área da saúde, e projetos apoiados por programas como PDPI, Carteira Indígena e Iniciativas Comunitárias / Funasa.

Em todas essas situações, as lideranças e as associações indígenas passaram a ter que se relacionar com a administração baseadas na burocracia e na legislação de gestão administrativa da sociedade não-indígena. Essa relação gerou novos desafios em termos de necessidade de capacitação dos representantes indígenas, diante de processos de tomada de decisão a serem enquadrados nas normas burocráticas do Estado brasileiro. Os processos burocráticos de tomada de decisão, via de regra, não equivalem aos processos tradicionais de tomada de decisão dos povos indígenas. Anteriormente nas mãos apenas da Funai e de assessores não-indígenas, essa gestão passa cada vez mais a ser assumida pelos próprios índios.

Além de iniciativas executadas por organizações indígenas, muitas lideranças de povos indígenas vêm assumindo cargos dentro da Funai e de outros órgãos do Estado, tais como secretarias municipais e estaduais, assim como funções em organizações não-governamentais e empresas privadas. Essas novas atividades requerem gestão administrativa e, por isso, a qualificação nessa área é uma realidade importante para os povos indígenas.

A necessidade e a importância do tema da gestão administrativa para a gestão territorial são trazidas também por diversos agentes. Em primeiro lugar, pelos próprios povos indígenas, que têm cada vez mais procurado assumir a execução de tarefas voltadas para suas comunidades. A própria Funai, ao inserir em seus quadros representantes indígenas, também vê como prioridade a necessidade de formação nessa área. Além disso, os programas de apoio a projetos indígenas, especialmente o PDPI e a Carteira Indígena, têm como um dos principais resultados o fortalecimento institucional das organizações indígenas, evidenciando o quanto é preciso tornar mais eficaz a qualificação de gestão administrativa das lideranças e das organizações indígenas. É preciso salientar, entretanto, que a necessidade de qualificação não é apenas para os representantes indígenas, mas também para agentes do Estado e de ONGs para lidar com políticas e programas interculturais.

e) Interculturalidade

Todos estes aspectos que fundamentam a noção de gestão territorial e que têm estimulado a construção da política nacional de gestão territorial em Terras Indígenas possuem, entretanto, um aspecto comum de fundamental importância, destacado pela PNGATI, que é a necessidade de *respeito e adequação à interculturalidade*, ou seja aos aspectos específicos das sociedades e das culturas indígenas em todas as iniciativas e atividades. As especificidades dos povos e das culturas indígenas devem ser consideradas na construção da política e das práticas públicas voltadas para a gestão territorial. Para tanto, é fundamental a participação indígena integral em todas as fases do processo: concepção, decisão, execução e avaliação.

f) Atores sociais relevantes para a gestão territorial

Desta forma, fica claro que o tema da gestão territorial é extremamente complexo e envolve diversos outros temas. Além disso, provém de várias fontes, a partir do interesse de distintos atores e instituições. Esse conjunto diversificado de atores sociais diretamente interessados e envolvidos com o tema da gestão territorial será destacado a seguir:

- **Governo brasileiro:** Dentro do governo brasileiro são muitos os setores e as instituições diretamente interessados e envolvidos com a temática da gestão territorial, o que pode ser verificado através da diversificada participação governamental no processo da construção da PN-GATI. Esta participação, entretanto, está baseada em distintos interesses, perspectivas e vocações institucionais. A Funai é o órgão de maior destaque nesse processo, cuja atuação institucional tem fortalecido a necessidade da abordagem do tema da gestão territorial. A Funai centraliza a política indigenista oficial e realiza inúmeras ações que direta e indiretamente apontam para a importância do tema. A Coordenadoria Geral de Etnodesenvolvimento (CGEtno) promove iniciativas econômicas nas Terras Indígenas, o que demanda uma política pública mais integrada e estratégica, o que tem levado a processos de gestão territorial. Por sua vez, a Coordenadoria Geral de Meio Ambiente (CGGAM), ao acompanhar os processos de licenciamento ambiental e ao estar igualmente atenta para questões ambientais em Terras Indígenas, também tem direcionado sua ação no sentido da construção de uma política mais integrada que aborde a questão da exploração econômica, sem deixar de lado a conservação ambiental dentro das Terras Indígenas.

Outros setores, como a Coordenadoria Geral de Identificação de Terras Indígenas e a Coordenadoria Geral de Monitoramento das Terras Indígenas, na condução direta da questão da demarcação e da proteção territorial, veem a necessidade de articular esses processos à sustentabilidade econômica e à conservação ambiental e têm participação significativa na discussão da temática da gestão territorial. Por fim, as representações regionais do órgão também têm participação fundamental, uma vez que são essas coordenações que fazem a interface direta com os povos indígenas e suas especificidades regionais. São elas que lidam

e trazem para a instituição as diversas situações concretas vividas pelos povos indígenas, que precisam ser incorporadas na construção de uma política ou de uma abordagem única de gestão territorial.

O Ministério do Meio Ambiente é outro ator de grande relevância, especialmente a partir de 1994, com a edição do Decreto Presidencial 1141, de 1994, quando formalmente passa a assumir diversas responsabilidades junto aos povos indígenas, principalmente voltadas para a gestão ambiental. Desde então, o MMA tem realizado iniciativas consideradas inovadoras na relação Estado e povos indígenas, principalmente no que se refere à construção de processos participativos, que incorporam representantes indígenas na construção, na decisão e na implementação de programas e projetos. Além disso, o Ministério também tem conduzido uma série de discussões e ações em relação a temas críticos para os povos indígenas, todos eles relativos à gestão territorial, tais como proteção da biodiversidade, proteção do conhecimento tradicional, fiscalização ambiental, remuneração de serviços ambientais, sobreposição de Unidades de Conservação e Terras Indígenas e sustentabilidade ambiental de atividades econômicas.

Inseridos no Ministério do Meio Ambiente há distintos departamentos que têm diferentes interfaces com os povos indígenas. O principal deles é a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Sustentável, à qual se subordina atualmente a Gerência Indígena, que centraliza e pauta a ação indigenista do MMA junto aos povos indígenas. A Gerência Indígena é fruto da articulação de dois programas pioneiros do Ministério do Meio Ambiente junto aos povos indígenas, o PDPI e a Carteira Indígena. Em ambos os programas, a participação indígena foi fundamental em sua construção e nos processos decisórios. O PDPI tem uma Comissão Executiva e a Carteira Indígena, um Comitê Deliberativo, ambos com participação indígena paritária em relação aos agentes do governo. Esses programas têm proporcionado o desenvolvimento de iniciativas indígenas que servem de base para se pensarem políticas públicas mais amplas, inclusive de gestão territorial.

A Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) tem conduzido discussões relativas à proteção do conhecimento tradicional e às diretrizes

nacionais de biodiversidade, o que inclui a participação de representantes indígenas. O Ibama, responsável pela fiscalização ambiental tem realizado diversas iniciativas, atividades voltadas para terras indígenas e, no processo de licenciamento de grandes empreendimentos, este órgão incorpora as situações nas quais as terras indígenas são afetadas.

Outros setores do governo também têm importância e participação no tema da gestão territorial, tais como o Ministério Público Federal, através da 6^a Câmara, o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério de Desenvolvimento Social, entre outros, que trazem constantemente aportes significativos para as discussões sobre a gestão territorial.

- **Organizações não-governamentais:** Quanto à atuação de *organizações não-governamentais*, diversas delas contribuem para a construção da PNGATI e têm apoiado povos indígenas na elaboração de iniciativas que trazem à tona a importância da gestão territorial em Terras Indígenas, a exemplo de ONGs que apoiam projetos de vigilância e proteção territorial, construção de etnomapeamentos e mapeamentos participativos, diagnósticos e inventários das Terras Indígenas, construção e execução de projetos de atividades produtivas, iniciativas de formação de representantes indígenas como agentes ambientais, gestores de projetos, professores, agentes de saúde e, ainda, desenvolvimento de iniciativas de proteção e gestão ambiental, além de outras ações.

- **Cooperação internacional:** A cooperação internacional igualmente tem seu papel na construção da PNGATI e em iniciativas de gestão territorial de forma mais ampla. Evidencia-se a cooperação alemã, que tem sido muito presente na construção da PNGATI e nos projetos de proteção territorial, como o PPTAL, e no fomento de atividades produtivas, como o PDPI, do MMA.

O programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)... implementação do Projeto GATI (com financiamento do Global Environment Facility - GEF) considerado uma das estratégias de execução prática da política nacional de gestão ambiental e territorial em terras indígenas. “Além de buscar a valorização das terras indígenas para a conservação da biodiversidade, o GEF Indígena pretende mostrar a ca-

pacidade de gestão territorial e ambiental dos povos indígenas [...] desde que seus direitos estejam assegurados em uma política nacional” (www.portalamazonia.globo).

- **Os povos e as organizações indígenas:** *Os povos e as organizações indígenas* mantêm participação determinante, e sua atuação salienta o tema da gestão territorial. Por um lado, as comunidades indígenas, em toda a sua ampla gama de diversidade regional e étnica, têm procurado desenvolver iniciativas econômicas e de proteção ambiental, de formação de capacitação e de proteção territorial, o que gerou massa crítica para articulação geral em torno do tema gestão territorial. As organizações de base e regionais têm apoiado as comunidades na execução de projetos, ou seja, participado na construção dessa massa crítica. Por outro lado, organizações de representatividade mais geral, tais como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), a Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL), engajadas em torno da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), têm demandado políticas públicas mais adequadas e participado integralmente das discussões da PNGATI.

- **Comissão Nacional de Política Indigenista:** Por fim, é importante citar a Comissão Nacional de Política Indigenista, que é uma instância criada pelo governo brasileiro, coordenada pela Funai, mas com participação paritária entre povos indígenas e representantes do governo, que é a instância máxima de acompanhamento e de orientação em relação às políticas indigenistas do Estado. É no âmbito da CNPI que surgem as discussões da PNGATI.

Enfim, o que gostaríamos de destacar com esta análise é que a temática da gestão territorial emerge como *catalisador*, como convergência, como possibilidade para que esses diversos atores, esses diferentes interesses, essas distintas perspectivas e percepções sobre os problemas das Terras Indígenas possam dialogar e encontrar uma forma articulada de estabelecer diretrizes gerais para a gestão territorial.

Desta forma, o tema da gestão territorial inclui aspectos de seguran-

ça territorial, de sustentabilidade econômica, de proteção territorial e de gestão administrativa, que acabam atendendo a interesses de distintos setores do governo e da sociedade civil brasileira, assim como dos próprios povos indígenas.

4 Buscando uma definição para gestão territorial

Como se pôde ver nos itens acima, as discussões sobre gestão territorial são muito fragmentadas, complexas e diversificadas, incluindo vários assuntos e diversos atores com seus próprios interesses e percepções. Portanto, ainda que estejam todos discutindo sobre “gestão territorial”, difícil é encontrar uma definição ou conceito único para o tema. Esta dificuldade se deu também no processo de construção da PNGATI, cujo conceito de gestão territorial é muito amplo, sendo explicitado da seguinte forma:

[...] o conjunto de domínio político e simbólico do espaço que constitui o território de um povo indígena, englobando os seus saberes tradicionais e suas práticas quanto ao uso dos recursos naturais e da biodiversidade, bem como os mecanismos, os processos e as instâncias culturais de decisão relacionados aos acordos e consensos próprios de cada povo. São ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas o etnomapeamento e o etnozoneamento, entendidos como processos participativos de diagnóstico e planejamento para uso sustentável do território e dos recursos naturais, com base nos conhecimentos e nos saberes indígenas (PNGATI, 2010).

Desta forma, o que faremos a seguir será indicar alguns elementos importantes para a construção da noção de gestão territorial, buscando não uma definição única, mas a identificação de diversos aspectos que fazem parte do assunto.

a) Necessidade de normatização e formalização da gestão territorial

Este é um importante elemento que emerge da noção contemporânea de gestão territorial, e refere-se à expectativa de que sejam explicitadas, de maneira clara, as regras e as diretrizes de utilização das Terras Indígenas e de seus recursos naturais. Apesar de a Constituição Nacional garantir que o usufruto das Terras Indígenas é exclusivo dos povos indígenas e que devem ser geridas pelas suas “tradições, usos e costumes”, conforme especialmente estabelecido no artigo 231, são inúmeros os desafios contemporâneos que levam à necessidade e à importância de se normatizarem essas formas de usufruto, que se pode caracterizar como gestão territorial.

A partir do momento em que os povos indígenas se inserem no mercado regional e com ele interagem, as trocas econômicas e as relações de dependência estabelecidas neste contexto se intensificam. Assim, além da pressão pela exploração de recursos naturais das Terras Indígenas por parte de agentes econômicos externos, há também, entre as próprias comunidades indígenas, situações de discordância e conflito. Esta situação é comum quando se envolve a exploração em larga escala (agricultura extensiva, extração de madeira, exploração mineral etc.), mas também ocorre na gestão de projetos e programas nas Terras Indígenas.

Este é um dos motivadores das discussões sobre o uso do espaço dos recursos naturais de uma Terra Indígena. É possível que distintas formas de exploração econômica convivam numa mesma Terra Indígena? Que critérios devem ser adotados para dividir o território, que é coletivo, entre suas diversas comunidades que eventualmente têm diferentes ambições econômicas?

Por outro lado, esses conflitos internos também se relacionam com conflitos externos, decorrentes da implantação de grandes empreendimentos e da intensificação econômica da região, muitas vezes com impactos sociais e ambientais significativos sobre as Terras Indígenas. Mesmo sobre esses empreendimentos há uma significativa controvérsia e muitas vezes discordância entre as próprias lideranças indígenas. Apesar de os impactos serem coletivos, diferentes para cada porção do ter-

ritório, há necessidade de pensar como interferem na unidade territorial da Terra Indígena como um todo.

Estas são algumas das questões que emergem do processo de gestão das Terras Indígenas e que levam à necessidade de uma normatização mais geral, que contribua para diminuir os conflitos internos.

Há muito tempo os povos indígenas têm convivido com processos de normatização que incidem diretamente sobre seu modo de vida e que foram construídos sem sua participação ou anuência. Muitas dessas situações, portanto, são impostas às comunidades indígenas. Desta forma, é importante que a normatização da gestão territorial caminhe em outra direção, ao considerar a diversidade sociocultural dos povos indígenas, suas distintas realidades regionais ambientais e econômicas, para que se possa construir um modelo de gestão territorial que consiga dar conta de toda essa diversidade.

Nesse sentido, é muito importante que seja garantido o acesso dos povos indígenas ao conhecimento do funcionamento dos processos de normatização da sociedade nacional, assim como a participação de seus representantes em todas as instâncias decisórias. Por outro lado, é necessário que o decurso da normatização esteja aberto para contemplar as formas próprias da organização sociopolítica dos povos indígenas na busca de definição de regras.

Por fim, essa normatização apresenta igualmente um aspecto de formalização. Embora a questão da documentação e da burocracia sejam aspectos externos aos povos indígenas, eles têm se valido da estratégia de normatizar, formalizar e planificar como uma maneira de cobrar políticas públicas e ações do Estado. Uma tendência geral é o estabelecimento de documentos, planos de gestão ou planos de vida para a Terra Indígena. Através desses documentos, estabelecem-se as formas próprias de gestão territorial em cada Terra Indígena.

b) Necessidade de planificação e planejamento

Este aspecto relaciona-se à parte administrativa e gerencial da gestão territorial, que implica necessidade de planejamento e visão de longo prazo. A lógica da planificação e do planejamento já estava presente

numa tendência observada nos últimos 20 anos, de apoio a projetos indígenas, difundidos através de uma série de fontes de financiamento e programas. Neste contexto, a aprovação dos projetos sempre esteve condicionada à necessidade de se planejarem as atividades de acordo com um objetivo específico a ser atingido.

No entanto, os projetos são, por definição, iniciativas pontuais e com objetivos e focos bem específicos, com prazo determinado para execução, em geral não mais que três ou quatro anos. Ainda que possibilitem o alcance de resultados positivos e interessantes, muitas vezes os projetos tornam-se iniciativas fragmentadas e descontínuas, que acabam perdendo a eficácia num contexto mais amplo de problemas vividos nas Terras Indígenas.

Os projetos, mesmo que pontuais, podem ter impactos imediatos significativos mas, se não estão inseridos num processo mais amplo, encontram dificuldade de se manter ao longo do tempo. Geralmente, os projetos com resultados mais significativos são parte de um conjunto maior de atividades que contam com histórico mais amplo de apoio e que acabam envolvendo outros projetos. Porém, nem todas as comunidades têm à disposição essas possibilidades de parcerias. Além disso, devido à carência de assistência do Estado brasileiro, os projetos pontuais acabam incorporando outras necessidades das comunidades indígenas, que constituem verdadeiras “demandas reprimidas” por infraestrutura e assistência, o que dificulta o alcance dos objetivos postulados para o projeto.

O que gostaríamos de destacar, entretanto, é que a lógica do planejamento foi levada aos povos indígenas através do chamado “mercado de projetos” e se faz também relevante para os processos mais amplos da gestão territorial. A necessidade de planejamento dá-se diante das dificuldades impostas, por um lado, pelos limites territoriais finitos das Terras Indígenas e, por outro, pelo crescimento populacional das comunidades que aí vivem. Isto gera um horizonte de dificuldade de subsistência e satisfação das demandas e necessidades de consumo dos povos indígenas.

Além de a economia de subsistência ficar cada vez mais difícil em terras de dimensão reduzida, torna-se problemática a obtenção de mercadorias e bens de consumo industrializados, que são demandas crescentes entre os povos indígenas.

Fora isso, a intensa pressão externa e a degradação dos recursos naturais também concorrem para a dificuldade de subsistência e a obtenção das mercadorias. Ainda que os projetos tenham apresentado contribuições positivas nesse sentido, suas limitações traduzem a necessidade de uma abordagem mais estratégica e mais temporal de planejamento para as Terras Indígenas. É preciso contemplar todo esse conjunto de situações e mirar o horizonte futuro para estabelecer estratégias, planos e metas para se chegar à efetiva gestão territorial de cada uma das Terras Indígenas.

Nesse processo, um elemento importante é o diagnóstico inicial como uma pré-condição para uma abordagem estratégica da planificação. É importante ter um conhecimento preciso das condições e dos recursos naturais das Terras Indígenas como um suporte básico para essa planificação. É fundamental identificar as vocações e as potencialidades das Terras Indígenas, mas principalmente de suas comunidades, selecionando aquelas atividades e estratégias mais adequadas não só em termos ambientais, mas principalmente em termos socioculturais.

Na estratégia dos projetos, a questão do diagnóstico também foi bastante destacada, embora, numa abordagem mais ampla, como é a da gestão territorial, a importância do diagnóstico com engajamento intensivo das próprias comunidades indígenas fique mais evidenciada.

Outro importante elemento na abordagem de planificação estratégica voltada para a gestão territorial é a necessidade de inserir as racionalidades indígenas na concepção de gestão. O conceito de gestão, que está intimamente relacionado à administração, geralmente é visto como “o uso racional dos recursos visando à eficácia de sua utilização”. O problema é que a noção de *uso racional* costuma tomar como base a racionalidade urbana e industrial, considera todos os elementos como recursos, inseridos numa lógica econômica. Essa racionalidade tem a maximização da aplicação desses recursos e do rendimento econômico

e financeiro dos mesmos como objetivo principal, sendo esta a “racionalidade” considerada a mais adequada.

No entanto, na maior parte dos casos, essa racionalidade urbana e industrial geralmente difere das *racionalidades indígenas de gestão*, que também são muito diversas entre si. As concepções de gestão do mundo ocidental industrial, portanto, não serão necessariamente as melhores concepções de gestão para as Terras Indígenas. Desta maneira, é importante que os próprios povos indígenas participem do processo de construção da gestão territorial, para que suas formas de organização e gestão administrativa sejam contempladas. Além disso, é também importante que os gestores públicos tenham a sensibilidade para compreender essa situação de interculturalidade.

Por fim, a questão da abordagem estratégica da gestão territorial tem desembocado numa visão integrada das comunidades indígenas sobre seu futuro, metodologia denominada como “planos de vida”. Onde queremos chegar? O que queremos para nosso futuro? O que queremos para nossas próximas gerações? Estas são as questões em geral feitas na construção dos Planos de Vida dos povos indígenas, que incluem todos os aspectos da sociedade, como saúde, educação, economia, e outros. Uma importante questão implicada nos Planos de Vida é a difícil articulação entre as tradições indígenas, o modo de vida tradicional indígena e as novas necessidades e conjunturas trazidas pelo contato interétnico.

c) Necessidade de garantir a sustentabilidade das terras e dos povos indígenas

Em relação à sustentabilidade indígena, nós nos referimos tanto a atividades voltadas para o autoconsumo como à relação com o mercado. Entre as principais transformações vividas pelos povos indígenas contemporâneos diante da ampliação e da intensificação de suas relações com a sociedade envolvente, podemos indicar a sua inserção na economia de mercado. Por um lado, novas necessidades e desejos de consumo de serviços e bens industrializados são incorporados pelas comunidades indígenas, indicando uma tendência geral de aquisição de

diferentes hábitos de consumo e práticas econômicas. Esses novos hábitos de consumo têm demandado, indistintamente, a necessidade de geração de renda para as comunidades indígenas.

Por outro lado, para muitas Terras Indígenas, a extensão territorial e as condições ambientais não são mais suficientes para a manutenção de seu modo de vida tradicional, baseado em caça, pesca, coleta e exploração de recursos naturais que garantiam sua segurança e qualidade alimentar. Terras diminutas, degradação ambiental, pressão econômica dos agentes do entorno são algumas das condições que dificultam a sustentabilidade. Há toda uma nova conjuntura econômica vivida pelos povos indígenas, que demanda outras soluções, novos arranjos que podem ser articulados em torno da gestão territorial.

Além disso, também há a questão da sustentabilidade orçamentária das Terras Indígenas. Na abordagem do indigenismo oficial pré-Constituição de 1988, baseada no princípio da tutela, foram geradas inúmeras situações de assistencialismo, fazendo com que a Funai fosse a intermediária entre comunidades indígenas e o mercado de consumo. A Funai também centralizava todas as ações indigenistas do Estado, incluindo educação, saúde, infraestrutura e atividades econômicas. O próprio orçamento destinado à gestão dessas atividades em Terras Indígenas era integralmente controlado pela Funai. Portanto, pode-se afirmar que, até 1990, quem executava as políticas públicas voltadas para a gestão territorial de Terras Indígenas era exclusivamente a Funai.

Com a fragmentação do indigenismo e a quebra do monopólio da Funai, entretanto, ocorrida principalmente a partir de 1990, a gestão institucional e orçamentária das Terras Indígenas ficou muito mais complexa e diversificada, com diversos recortes institucionais e territoriais e institucionalidades envolvidas.

A atuação da Funai, através de suas diversas Coordenações Gerais na sede em Brasília ou Coordenações Regionais, muitas vezes não coincide com as ações da área de saúde, executadas pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) do Ministério da Saúde, que também não necessariamente se relacionam com as atividades de educação, operacionalizadas através de um complexo arranjo entre o Ministério da

Educação, Secretarias Estaduais de Educação, Secretarias Municipais de Educação.

Este complexo arranjo institucional inclui ainda atividades realizadas por outros ministérios (MMA, MDA, MDS, MME etc.) e diferentes ações desenvolvidas por prefeituras e governos dos estados. Desta forma, o orçamento necessário para a execução de ações diversas nas Terras Indígenas, contempladas numa visão estratégica de gestão territorial, encontra-se fortemente fragmentado e, muitas vezes, desconectado. A análise da execução orçamentária em Terras Indígenas, que pode ser acompanhada através da página do INESC www.inesc.gov.com.br, demonstra que a sustentabilidade orçamentária é bastante complexa nessas áreas.

Nesse sentido, é importante que a definição da gestão territorial, numa abordagem estratégica, contemple estas distintas dimensões da sustentabilidade: *sustentabilidade econômica*, relacionada à satisfação das necessidades básicas, consumo e produção, e *dimensão orçamentária* e de gestão institucional nas Terras Indígenas.

Por outro lado, a questão da gestão financeira e da execução de programas e projetos na Terra Indígena, outro importante elemento da gestão territorial, também traz novos desafios. Nos anos 2000 houve uma disseminação da formação das organizações e das associações indígenas e do engajamento dessas instituições na execução e na implementação de projetos e programas, desde projetos de sustentabilidade, financiados pelo PDPI, Carteira Indígena e outros programas afins, como em atividades na saúde, executando convênios com a Funasa /DSEI e atividades de educação indígena.

Mesmo que implantadas por organizações indígenas, essas atividades convivem com a fragmentação orçamentária, a precariedade de formação técnica em gestão prática e administrativa nos moldes do Estado e certa rigidez das formas de gestão e recursos do Estado, o que remete a situações de muita dificuldade para essas organizações indígenas.

Um dos grandes desafios enfrentados na consolidação da gestão territorial foi justamente encontrar mecanismos e arranjos de gestão e atividades nas Terras Indígenas que minimamente articulassem esses

orçamentos e as distintas atividades que recaem sobre as Terras Indígenas. Esta foi uma questão debatida durante o processo de construção da PNGATI e considerada como um dos temas prioritários a serem enfrentados.



Aldeia Santo Antônio, onde vivem cerca de 20 famílias Kaxuyana e Tiriyó, localizada no Parque Indígena do Tumucumaque (PA), que possui 3.071.070 ha de extensão. (foto: Cássio Inglez de Sousa)



Família Kaingang trafegando por estrada, que é o limite da Terra Indígena Votouro (RS), onde vivem mais de 1.000 pessoas, numa área de 3.041 ha. (foto: Isabelle Vidal Giannini) As imagens acima demonstram os contrastes de gestão territorial entre as Terras Indígenas. No Tumucumaque, as aldeias Kaxuyana e Tiriyó tem a disposição uma vasta extensão territorial, recoberta por densa floresta e com pressão externa relativamente pequena. No caso da TI Votouro, de extensão diminuta, praticamente toda a Terra Indígena é recoberta pela agricultura deixada pelos colonos não indígenas que ocupavam a área antes da demarcação.

d) Processos de qualificação e habilitação

Durante as discussões voltadas para a construção da PNGATI foi destacada, por diversos participantes, a importância dos processos de formação e capacitação para a consolidação da gestão territorial. Um dos grandes desafios nesta área é a necessidade de aprimoramento e articulação entre conhecimentos e tecnologias tradicionais indígenas e os conhecimentos não-indígenas. Esta articulação se faz necessária para que as comunidades indígenas possam enfrentar os novos desafios advindos das transformações socioculturais pelas quais atravessam.

A demanda pela qualificação de quadros indígenas inclui uma série de atividades: manejo florestal e ambiental para trabalhar com os recursos naturais das Terras Indígenas, gestão organizacional e administrativa, produção, beneficiamento e comercialização de produtos indígenas, áreas técnicas específicas como saúde, educação, assistência técnica etc. Além da capacitação voltada para a implementação e a autogestão dos projetos indígenas, existe também uma forte demanda de muitas comunidades indígenas pela profissionalização e a inserção no mercado de trabalho através da profissionalização.

Importante ressaltar que os novos conhecimentos e as técnicas desenvolvidas – não exclusivamente indígenas ou apenas científicas, mas sim híbridas – são o resultado do aprimoramento dos dois conhecimentos aplicados a novas situações. Pode ser citado o exemplo clássico da formação de agentes agroflorestais indígenas, disseminada pela Amazônia e por outras regiões do Brasil.

Paralelamente, há grande demanda indígena pela formação superior em áreas técnicas como agronomia, engenharia florestal, administração, engenharia e outras áreas do conhecimento, importantes para a construção de novas soluções de gestão territorial em Terras Indígenas. É essencial que essa assimilação de novos conhecimentos seja realizada a partir da diretriz fundamental que é a valorização e o fortalecimento do conhecimento e das tradições indígenas. Pensar a gestão territorial das Terras Indígenas passa também, portanto, pelo planejamento e a execução de qualificação técnica dos jovens indígenas.

Gestão territorial, planejamento integrado e o Plano de Vida dos povos indígenas do Oiapoque (AP)

Na região do município do Oiapoque (AP) vivem quatro povos indígenas: Galibi Kali'na, Galibi Marworno, Karipuna e Palikur, divididos entre 37 aldeias e outras localidades menores, que estão localizadas em três Terras Indígenas: Uaçá, Juminã e Galibi, perfazendo um total de 518.454 hectares.

Apesar da identidade própria que cada um mantém, os “Povos Indígenas do Oiapoque”, forma como se autodenominam, apresentam características socioculturais muito parecidas.

Além das dezenas de comunidades que vivem nas Terras Indígenas, os povos indígenas da região mantêm uma forte relação com as cidades, principalmente do Oiapoque, mas também Macapá e cidades da Guiana Francesa (Saint Georges e Caiena).

A partir da década de 1970, os povos indígenas do Oiapoque passam a fortalecer sua articulação e organização política, através da realização de Assembleias Indígenas e da fundação da APIO (Associação dos Povos Indígenas do Oiapoque (1992). Um dos frutos desta articulação política foi a homologação das Terras Indígenas da região. Nos anos 2000 foram formadas novas organizações indígenas, como a AGM (Associação Galibi-Marworno), a OPIMO (Organização dos Professores Indígenas do Município do Oiapoque) e a AMIM (Associação das Mulheres Indígenas em Mutirão).

É também destacada, desde a década de 1990, a presença indígena na política regional, com diversos vereadores e um prefeito indígenas eleitos e vários representantes indígenas ocupando cargos importantes na Funai e em secretarias de governo estadual e municipal.

Na década de 2000, passaram a ser discutidos três grandes empreendimentos com interferência direta ou indireta sobre as Terras Indígenas: Linha de Transmissão da Eletronorte, Pavimentação da BR 156 e Ponte Binacional Brasil-Guiana Francesa. Preocupados com as consequências desse processo, os povos indígenas, em conjunto com

diversos parceiros e apoiadores, passaram a discutir os vários impactos destes empreendimentos sobre as comunidades, assim como as inúmeras medidas para evitar, minimizar ou compensar estes impactos.

O histórico de organização política anterior foi muito importante nestas discussões, pois era necessária uma visão integrada da situação das Terras Indígenas. Nesse processo, a partir de 2008, foi definida a construção de um *Plano de Vida* para os povos indígenas do Oiapoque, cujo objetivo principal é a melhoria de sua qualidade de vida, através da implementação de ações e melhoria das políticas públicas voltadas para a região.

O elemento central do Plano de Vida é o *planejamento participativo*, que é definido como “[...] o processo de construção coletiva de um plano, ou seja, onde há a participação direta dos principais interessados, permitindo assim que ideias, objetivos, prioridades, problemas e soluções sejam compartilhados e coordenados, de forma que os anseios de toda a comunidade sejam contemplados”.⁴

A metodologia utilizada na construção deste Plano de Vida se baseia em oito fases: articulação dos parceiros, mobilização das comunidades, realização de oficinas de planejamento, validação do plano com as comunidades, elaboração de projetos para a operacionalização do plano, implementação dos projetos, monitoramento participativo e avaliação participativa.

Foram definidos seis eixos temáticos para o Plano: saúde, educação, produção, território & meio ambiente, cultura e movimento indígena. Para cada um deles, foram discutidas e definidas diretrizes principais e ações a serem desenvolvidas e operacionalizadas através dos projetos. Para todos eles, foram destacadas as especificidades de cada um dos povos e comunidades indígenas.

Participam do acompanhamento da execução do Plano de Vida comunidades, lideranças e organizações indígenas; órgãos governamentais (Funai, governo do estado do Amapá, Ibama, entre outros), parceiros não-governamentais (Iepé, TNC e CIMI) e a cooperação técnica alemã (GIZ).

⁴ “Plano de Vida dos Povos Indígenas do Oiapoque”. APIO, Oiapoque, 2009.

O Plano de Vida dos Povos Indígenas do Oiapoque deve ser visto como um processo aberto e em permanente renovação. De qualquer forma, a experiência indica caminhos metodológicos para se realizar o planejamento mais amplo e integrado em Terras Indígenas. Sua operacionalização garante a prática da discussão conjunta não só dos problemas que afetam a todos, assim como suas soluções, mas também permite que as comunidades possam construir suas visões de futuro.

Em termos da **gestão territorial**, o Plano aborda as questões de proteção do território, gestão ambiental e sustentabilidade econômica, mas também saúde, educação, cultura e fortalecimento político. Através da participação dos representantes indígenas e da construção deste plano, pretende-se que sejam garantidas as ações e as políticas públicas adequadas e necessárias para a qualidade de vida das comunidades. O Plano de Vida, portanto, representa a formalização de um amplo processo de discussão sobre os caminhos a serem seguidos pelas comunidades, assim como suas demandas para as instituições públicas.

e) **Protagonismo indígena**

Finalmente, cabe também abordar a **participação indígena** nos processos relativos à gestão territorial em Terras Indígenas. Até pouco tempo, a política indigenista estatal era regida pelo princípio da tutela, exercido pela Funai, que era a responsável por toda a intermediação entre povos indígenas e sociedade nacional, assim como pela tomada de decisões mais estratégicas e institucionais sobre as Terras Indígenas, em termos de implementação de políticas públicas. Todo aspecto da gestão territorial que implicava interface ou relacionamento entre as comunidades indígenas e a sociedade nacional era intermediado pela Funai.

Esse paradigma foi superado e os povos indígenas passaram a ter sua cidadania plena reconhecida, assim como a ter seus direitos reconhecidos e valorizados. Isto fez com que se ampliassem os canais entre povos indígenas e agências da sociedade nacional, que extrapolam a atuação da Funai e de outras instituições públicas. A interação política entre povos indígenas e sociedade nacional intensificou-se, ampliou-se e consolidou-se.

Desta forma, é tanto garantida em termos de direitos, como reconhecida em termos institucionais a necessidade de valorizar e manter a participação indígena no processo de tomada de decisão para toda e qualquer política, processo e ação pública ou privada que venha a interferir sobre seu território.

Em relação às decisões de gestão territorial, cujos principais elementos estão definidos na PNGATI, é preciso considerar a participação indígena nos arranjos institucionais necessários para realizar a gestão territorial. Cabe definir quais as instâncias de deliberação, quais as instâncias de controle, como os povos indígenas – com suas especificidades de divisão entre comunidades e aldeias – participam desse processo e como o poder público garante que essa participação seja contemplada nas políticas públicas.

É também importante, nesse arranjo institucional, pensar uma unidade administrativa e a garantia mínima da articulação entre as diversas instituições públicas que atuam na área, assim como o mínimo de alinhamento entre a execução orçamentária.

Além dos povos indígenas, com a evolução do processo de demarcação territorial, as Terras Indígenas também passam a cumprir importante papel no mosaico de unidades territoriais de cada uma das regiões. Isto ficou claro, por exemplo, em todas as recentes discussões sobre a inserção de povos e Terras Indígenas no mercado de carbono e nos projetos de Redução dos Desmatamentos Evitáveis (REDD) e também em projetos de remuneração de serviços ambientais.

Referências bibliográficas

- APIO – Associação dos Povos Indígenas do Oiapoque. “Plano de Vida dos Povos Indígenas do Oiapoque”. Oiapoque: APIO, 2009.
- GRÜNBER, Friedl Paz. “A relação com a Terra”. In: _____. Povos Indígenas no Brasil. 2001-2005. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.
- INGLEZ DE SOUSA, Cássio & BRAATHEN, Einar. “Relatório de Avaliação do Programa Xingu do Instituto Socioambiental”, 2009. Disponível em:
<http://nibr.no/uploads/publications/416ca2c048cb663d8587a37af5cdd07.pdf>
- SANTILLI, Márcio. “Natureza e situação da demarcação das Terras Indígenas no Brasil”. In: KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia (orgs.). Demarcando Terras Indígenas. Experiências e desafios de um projeto de parceria. Brasília: Funai; PPTAL; GTZ, 1999.

Parte 2

Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil

Cássio Noronha Inglez de Sousa

1 A Dimensão fundiária territorial das terras Indígenas

a) Dimensão fundiária

O termo *fundiário* diz respeito a terra, solo e terreno. Na sociedade contemporânea, a questão fundiária tem relação com quem é dono de qual pedaço terra, qual seu tamanho e onde está situada. O termo “fundiário”, portanto, tem forte relação com a organização estatal, e refere-se à base territorial e de espaço físico onde se localiza a estrutura política, a organização social e os recursos do Estado.

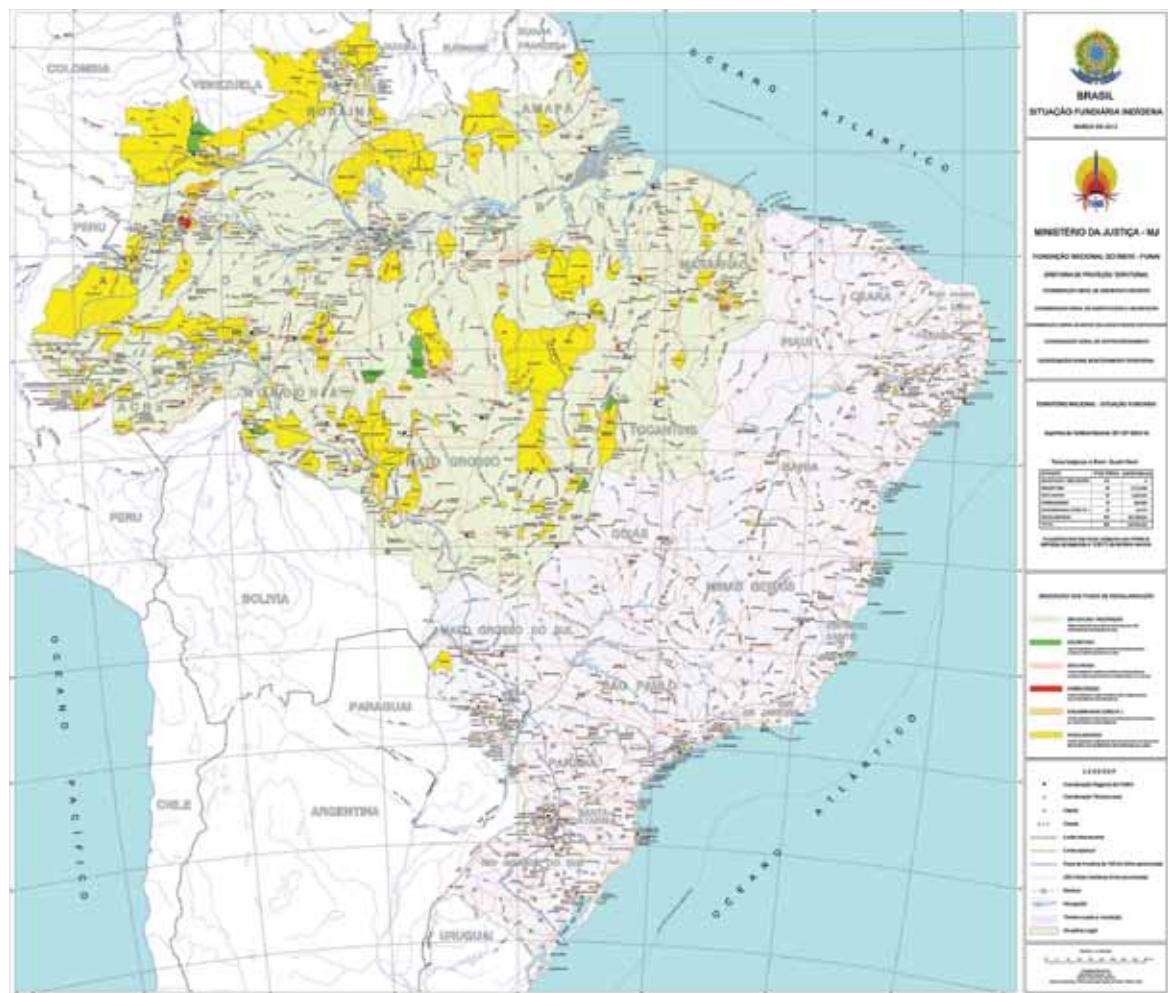
O mapa político que conhecemos do globo terrestre mostra uma visão da Terra com limites muito precisos entre os diversos países, que representam os Estados nacionais. Desta forma, a questão fundiária é central para a configuração sociopolítica da sociedade contemporânea. O Estado, desta forma, é sempre um Estado territorial.¹ O Brasil é visto e conhecido como o território que o compõe, e o mesmo acontece com todos os outros países.

Para os povos indígenas brasileiros, entretanto, a lógica territorial tradicional é diferente dos princípios que regem a dinâmica fundiária dos Estados nacionais. As territorialidades indígenas seguem princípios bem diversos, muito relacionados à organização social, às representações culturais, aos conhecimentos e às tecnologias de exploração dos recursos naturais.

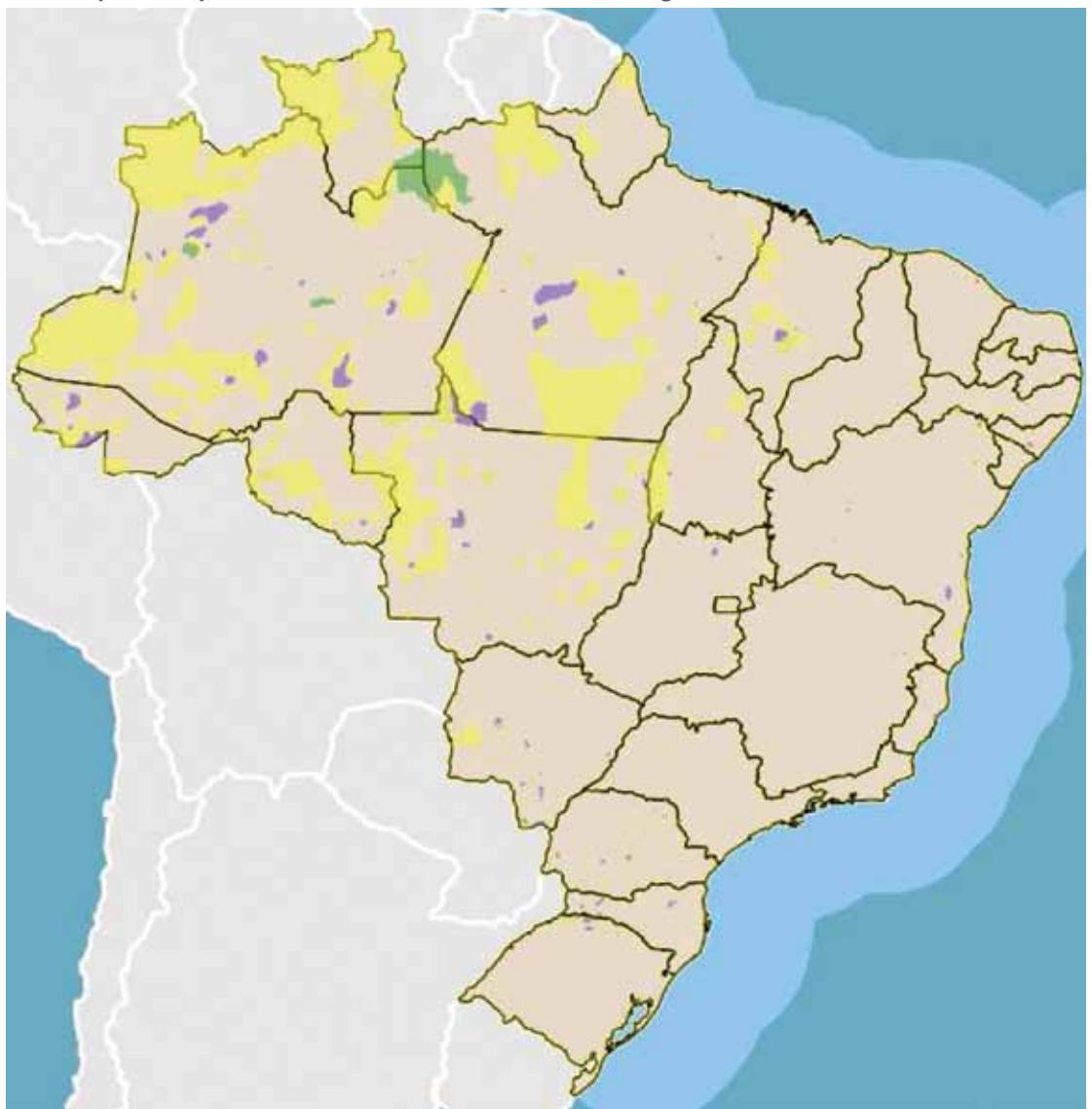
Tradicionalmente, os povos indígenas se utilizam de diferentes territórios, sem que exista de fato uma definição clara dos limites entre a área de cada um dos grupos. Em muitos casos, a utilização compartilhada de um mesmo território não significa necessariamente que haja conflitos ou disputas.

No entanto, em decorrência dos processos de ocupação e colonização de seus territórios, os povos indígenas passam a se inserir na sociedade e nos Estados nacionais, fazendo com que suas territorialidades sofram um processo de ajuste ou incorporação pelas lógicas territoriais

¹ Para uma análise geral da questão fundiária no Brasil, inclusive seu processo histórico, ver Figueiredo, Adma (sem data).



Mapa esquemáticos das Terras Indígenas do Brasil - 2012



do Estado. Esta incorporação, por sua vez, é antes fruto de um processo de imposição do Estado do que uma adesão dos povos indígenas às novas lógicas territoriais.

No Brasil, esta incorporação está atualmente materializada através do conceito jurídico de Terra Indígena e do processo de demarcação que a define. Ainda que este conceito jurídico não seja equivalente à tradicional lógica territorial indígena, as Terras Indígenas são consideradas importantes conquistas e direitos dos povos indígenas. As Terras Indígenas devem, por definição, ser a base material para que os povos indígenas possam realizar sua “reprodução física e cultural”.

Desta forma, a dimensão fundiária da gestão territorial está relacionada aos aspectos jurídicos e legais da regularização e da proteção das Terras Indígenas e de como os mesmos estão inseridos num contexto mais amplo de organização e destinação do território nacional. A noção de Terra Indígena, portanto, possui um significado formal. Entre outros aspectos, a dimensão fundiária envolve as leis que fundamentam a demarcação e a proteção das Terras Indígenas, as responsabilidades do Estado brasileiro no processo de regularização fundiária e os mecanismos e os instrumentos que os povos indígenas e o Estado têm para a garantia da Terra Indígena regularizada.

b) A importância da dimensão fundiária para as Terras Indígenas

São vários os aspectos que ressaltam a importância da dimensão fundiária para os povos e as Terras Indígenas brasileiras contemporâneos. O primeiro aspecto é o da *segurança territorial*, mesmo que relativa, de controle dos povos indígenas sobre partes específicas do território nacional. É possível pensar e realizar a “gestão territorial” sem que haja a demarcação de uma Terra Indígena, o que é comprovado pelas diversas estratégias indígenas tradicionais de uso do território e seus recursos. Porém, no contexto contemporâneo de inserção dos povos indígenas na sociedade nacional e de sua relação com o Estado, a garantia fundiária, materializada através da demarcação de uma Terra Indígena, representa uma segurança mínima de controle sobre determinada extensão de terra e o usufruto de seus recursos por parte dos povos indígenas.

Outro aspecto que reforça a importância da dimensão fundiária para a gestão territorial é a garantia da *base para a sustentabilidade* dos povos indígenas. A Terra Indígena demarcada deve representar a base material para que os povos indígenas possam realizar sua “reprodução física e cultural”, ou seja, deve oferecer os elementos para a sobrevivência e a sustentabilidade dos povos indígenas. A demarcação da terra e o respeito da sociedade nacional aos direitos dos indígenas e aos limites deste território constituem obediência às normas e garantia do sustento e da sobrevivência dos povos indígenas.

A importância da dimensão fundiária tem sido reconhecida pelos povos indígenas e seus apoiadores, na medida em que esta representa uma de suas principais reivindicações e “bandeiras de luta”. Nos últimos 30 anos, com a emergência do movimento indígena organizado através de suas associações representativas, e a partir da promulgação da nova Constituição Federal (1988), a garantia territorial é identificada como o *reconhecimento de um direito básico* dos povos indígenas. A demarcação é considerada um dos aspectos principais de uma reivindicação mais ampla destes povos, que é o seu reconhecimento pleno como cidadãos brasileiros de características especiais, ligadas à diversidade sociocultural.

Mesmo com a diversificação das demandas indígenas (saúde, educação, sustentabilidade etc.), observada nas últimas décadas, a questão fundiária continua sendo um dos temas centrais para os povos indígenas. A necessidade de avanços na demarcação e na proteção das Terras Indígenas, por exemplo, foi um dos principais pontos da pauta do movimento indígena organizado durante a “Marcha dos 500 Anos” e continua tendo destaque durante a realização do Acampamento Terra Livre.²

² O Acampamento Terra Livre reúne anualmente em Brasília lideranças indígenas de todo o país para discutir seus principais problemas e apresentar suas demandas para os órgãos federais. Este evento, que ocorre desde 2004, tem um importante aspecto simbólico, pois os representantes indígenas montam um acampamento de fato, com tendas e barracas, e se instalam por alguns dias na Esplanada dos Ministérios, no centro político do país. A participação no Acampamento tem sido crescente desde sua primeira edição, chegando, em 2009, a cerca de 1.200 indivíduos de 130 diferentes povos indígenas. O Terra Livre cumpre um importante papel de articulação dos povos indígenas das distintas regiões do país, que pode ser constatado nas discussões sobre a garantia territorial, um dos principais temas de sua pauta, em propostas que consideram as particularidades de cada região do país, nas quais as prioridades territoriais podem ser diferentes.

Um terceiro aspecto que reforça a importância do aspecto fundiário da gestão territorial é seu papel no *planejamento das ações dos povos indígenas*. Uma Terra Indígena demarcada fornece os limites dentro dos quais os povos indígenas têm autonomia de gestão, servindo de base para que construam seus projetos de futuro. A base para o planejamento, entretanto, não se limita ao processo demarcatório. Depois de demarcadas, é preciso garantir a integridade das Terras Indígenas e de seus recursos naturais, de usufruto exclusivos dos povos indígenas. Portanto, a gestão territorial das Terras Indígenas envolve também a proteção de seus limites e a integridade dos recursos naturais aí existentes.

Entretanto, é importante destacar que para muitos povos indígenas, especialmente para aqueles que vivem fora da região amazônica, a dimensão de suas terras é insuficiente para sua sustentabilidade. Isto faz com que, para muitos, a busca de alternativas para a ampliação da Terra Indígena demarcada seja uma prioridade em termos fundiários.

Por fim, a dimensão fundiária também permite a **inserção das Terras Indígenas na lógica e nos procedimentos do ordenamento territorial brasileiro**. Embora muitas vezes a Terra Indígena demarcada não corresponda à territorialidade tradicional de determinado povo indígena, a demarcação permite um canal de diálogo e relacionamento entre povos indígenas e outras unidades territoriais. A relevância das Terras Indígenas na “paisagem territorial” brasileira faz com que os povos indígenas se fortaleçam nos processos de discussão estratégica sobre a organização fundiária do país como um todo.

2 Principais características da questão fundiária relativa às Terras Indígenas no Brasil

A definição jurídica do ordenamento territorial de um país, assim como os mecanismos de delimitação fundiária não são aspectos meramente técnicos e estabelecidos de forma uniforme ao longo da história. Ao contrário, as definições de acesso, posse e soberania de gestão sobre o território são fruto de embates entre os diversos atores e interesses pre-

sentem em uma sociedade. Na maior parte das vezes, esses interesses são diferentes e contraditórios, fazendo com que a questão fundiária tenha sido razão de inúmeras disputas e até guerras.

As leis que regulamentam a questão fundiária, portanto, são determinadas por questões políticas e representam o resultado das disputas entre estes atores sociais, geralmente refletindo os interesses daqueles com poder hegemônico. Esses interesses e forças, por sua vez, variam ao longo da história, o que repercute nas distintas formas de organização fundiária de cada país. A história do Brasil observou diversas fases e distintas abordagens em relação à questão fundiária, sempre com reflexos diretos sobre os povos indígenas.

As disputas em torno do domínio territorial são universais para as populações humanas. No continente americano, por exemplo, existem inúmeros relatos históricos de disputas e guerras de cunho territorial entre os povos indígenas, mesmo antes da chegada dos colonizadores europeus. No território que veio a ser chamado de Brasil, existem várias referências sobre estas disputas, como os conflitos entre os povos indígenas que aqui viviam. Com a chegada dos portugueses, em 1500, entretanto, inaugura-se um novo momento e uma nova feição das disputas em torno do território, o que determinou a história da questão fundiária do país.

a) Processo histórico da questão fundiária

No final do século XV, a Europa encontrava-se esgotada por guerras, pestes e muita fome. Com a expansão marítima dos países europeus e a chegada dos navegadores às Américas, o continente americano passou a ser visto como a solução para muitos destes problemas europeus, atraindo enorme atenção e interesse pela busca de riquezas no chamado “Novo Mundo”.

Desta forma, a visão dos colonizadores era de exploração dos recursos deste novo território. Os colonizadores consideravam-se “donos” das colônias conforme chegassem primeiro à cada localidade. A partir desta premissa, passaram a dividir as Américas “no papel”, através de acordos e tratados. Para o Brasil, o mais importante é o *Tratado de Tordesilhas*,

assinado em 1536 e intermediado pelo Papa. Neste tratado, o continente americano foi “dividido” entre Espanha e Portugal, para o qual coube a maior parte do que hoje chamamos de Brasil.

A estratégia utilizada pelo rei de Portugal para a ocupação do território brasileiro foi o sistema das *Capitanias Hereditárias*. As terras continuavam sendo propriedades do Estado, mas ficavam sob a responsabilidade de **donatários** para exploração e povoamento, num regime que perdurou por 17 anos. Embora o donatário tivesse algum poder (o poder maior ainda era o do rei), o sistema não deu certo porque os donatários ou não vinham efetivamente tomar conta das capitâncias, ou não tinham recursos suficientes para explorá-las e povoá-las, ou eram massacrados por ataques de corsários e dos povos indígenas.

Para superar estas dificuldades iniciais, além da criação de um Governo Geral, que visava coordenar a implantação das capitâncias hereditárias, foram também estimuladas as **sesmarias**.³ Segundo o regime das sesmarias, que perdurou até 1822, o rei – diretamente ou através do donatário – cedia um terreno de cerca de 6.500m² ao **sesmeiro**, que tinha a obrigação de cultivá-lo. A intenção do governo colonial era que essas porções de terra fossem ocupadas por famílias, num processo contínuo de povoamento. O donatário podia ficar com 20% da terra que lhe cabia, destinando 80% da capitania para concessão de sesmarias. Devido ao tamanho do território recém-ocupado, as sesmarias tomavam nesse período apenas 20% das terras. Portugal queria que as capitâncias se tornassem empreendimento militar e econômico, para defesa do território e estímulo comercial.

Durante os primeiros séculos da colonização do Brasil, entretanto, outros países europeus tentaram ocupar partes do território brasileiro. Países como França, Inglaterra e Holanda, insatisfeitos por terem ficado de fora dos acordos firmados no Tratado de Tordesilhas, empreenderam várias invasões e tentativas de apropriação do território brasileiro. A França empreendeu vários esforços de ocupação, como as invasões ao Rio de Janeiro (1555), Maranhão (1600), Amapá e Ceará.

³ Para uma discussão histórica do regime das sesmarias, ver Nozoe (sem data).

A Holanda invadiu Pernambuco, onde se estabeleceu por muitos anos. No início do século XVII, holandeses e ingleses penetraram na Amazônia através dos rios, e ali fundavam feitorias e colônias.

No processo de ocupação territorial pelos colonizadores, também foram aproveitadas rivalidades anteriores entre os povos indígenas. À época da invasão dos franceses ao Rio de Janeiro (1555), os Tupinambá, já descontentes com o abusivo tratamento dado a eles pelos portugueses, tinham se organizado numa aliança denominada *Confederação dos Tamoios*. Os franceses apoiaram os Tamoio, fornecendo-lhes armas e transmitindo-lhes estratégias da guerra. Embora tenha durado mais de uma década, a Confederação dos Tamoios foi, juntamente com a invasão francesa, finalmente arrasada pelas forças portuguesas, mais numerosas e auxiliadas por mais de mil índios de povos inimigos dos Tupinambá.

Um dos mecanismos utilizados pelos portugueses para a ocupação dos territórios indígenas, bem como seu extermínio foram as chamadas “guerras justas”, que eram baseadas em direito medieval. A guerra era considerada “justa” porque visava eliminar costumes e crenças que fossem contrários à moral cristã, como era o caso dos povos indígenas, considerados hereges na perspectiva cristã. Além dos ataques e das invasões, as guerras justas também incluíam o mecanismo da catequização. Esta, na verdade, foi a justificativa para a apropriação territorial e o aprisionamento dos povos indígenas, transformados em mão de obra colonial. O índio apresado era escravizado, chamado de “peça” e valia como “moeda de carne”, como mercadoria de troca, como índice de poder.⁴

Outra estratégia de exploração territorial, utilizada durante o período colonial, eram as *entradas* e *bandeiras* que tinham o objetivo de localizar possibilidades de exploração econômica no território brasileiro, assim como consolidar a ocupação do interior por Portugal. As entradas, que muitas vezes eram financiadas pelo rei de Portugal, penetraram

⁴ Uma análise sobre as guerras justas e o aprisionamento dos indígenas no período colonial pode ser encontrada na obra clássica *Casa-Grande & Senzala*, do autor brasileiro Gilberto Freyre, inicialmente publicada em 1933.

principalmente na direção norte e nordeste. As bandeiras focaram essencialmente as regiões Sul e Oeste. A finalidade e o resultado de ambas, entretanto, foram os mesmos. Além da descoberta de riquezas a serem exploradas, também aprisionavam indígenas, principalmente através das chamadas “tropas de resgate”, que traziam os índios para a escravidão.

Além dos mecanismos de guerra e dominação bélica, no intuito de garantir o acesso ao território antes ocupado pelos indígenas, os governos coloniais também se utilizaram do mecanismo das *missões* e *aldeamentos* de ordens religiosas. Essas missões, que inicialmente ficaram a cargo dos jesuítas e depois se diversificaram para outras ordens, como os capuchinhos, tinham teoricamente o objetivo de proteger os indígenas e promover a produção econômica através de atividades diversas. Na prática, entretanto, ao reunirem vários povos ou comunidades num mesmo local, as chamadas missões acabavam por deixar os territórios, antes ocupados por estes indígenas, livres para ocupação por exploradores.

Além disso, as missões cumpriam o papel da catequização dos povos indígenas. As transformações culturais promovidas pelas missões, muitas vezes forçadas, serviram de justificativa para que muitos povos indígenas fossem declarados “extintos” pelo governo colonial. Apesar de diferenças e especificidades de cada período, as missões indígenas foram uma política colonial e governamental constante até o século XIX.

Desde a chegada dos portugueses em 1500 e durante todo o período colonial, portanto, a lógica fundiária governamental estava voltada para a dominação e a ocupação territorial com objetivos de exploração econômica. Todos os instrumentos utilizados (capitanias, sesmarias, entradas, bandeiras, missões religiosas etc.) foram orientados para transformar terras que eram antes ocupadas por inúmeros povos indígenas em áreas de produção econômica colonial. Para os povos indígenas, esse processo representou a perda de seus territórios e a migração para o interior do país, fugindo do foco da colonização inicial no litoral. Além disso, também representou o aprisionamento, a escravização e o exterminio de muitos povos indígenas.

“O açúcar matou o índio”. Com esta frase, Gilberto Freyre (*Casa-Grande & Senzala*) explica que, enquanto o índio era usado pelo branco “para caçar para ele, defendê-lo dos selvagens inimigos e dos corsários estrangeiros, guiá-lo nas matas”, ainda “não o arrancara pela raiz do seu meio físico e do seu ambiente moral”, o que foi acontecer, finalmente, com a colonização agrária, latifundiária, isto é, com a monocultura, especialmente no nordeste .

Em 1822, o Brasil proclama sua independência em relação a Portugal, embora continuasse sendo um reinado e governado pelo filho do rei português. A monarquia brasileira foi encerrada em 1889, com a proclamação da República. Nesse período, em termos fundiários, a maior mudança foi a aprovação da Lei 601 em 1845, também conhecida como “Lei de Terras”, que constitui uma das primeiras leis brasileiras a dispor sobre normas do direito agrário brasileiro.

A Lei de Terras estabeleceu a compra como a única forma de acesso a terras no Brasil e aboliu definitivamente o regime de sesmarias. O impedimento da posse física da terra beneficiou os grandes proprietários das regiões Nordeste e Sudeste (plantadores de cana e café), obrigando aqueles que não podiam pagar pela terra a se inserirem como mão de obra nos grandes latifúndios já estabelecidos principalmente nestas duas regiões. No período compreendido entre 1889 e 1930 (República Velha), o país viu a oligarquia cafeeira emergir e enriquecer à custa de conseguir terras dentro do país.

Também nesse período (da segunda metade do século XIX em diante), foi promovida a vinda de imigrantes como política oficial para realizar a colonização do interior do país. Foram trazidos principalmente italianos, alemães e japoneses, mas também russos, poloneses e outros povos, que foram direcionados para o interior de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, ocupando regiões habitadas por distintos povos indígenas.

Um aspecto da Lei de Terras extremamente relevante para a situação fundiária dos povos indígenas brasileiros é a questão das *terras devolutas*.⁵

⁵ Para uma interessante discussão sobre este tema, ver Azanha (2001).

Antes de 1850, todo o território brasileiro era considerado, pelo governo colonial, como “Terras da Coroa”, que eram cedidas para que particulares fizessem a exploração econômica e o desenvolvimento da colônia através das capitâncias e das sesmarias. Alguns destes exploradores particulares morriam, outros voltavam para Portugal, muitos desistiam e, consequentemente, abandonavam as terras recebidas, que eram devolvidas para a posse do rei e, por isso, denominadas **terrás devolutas** (de voluta = de volta = devolvida).

A posse da totalidade das terras continuou nas mãos da coroa até a promulgação da Lei de Terras pelo rei, naquele momento já brasileiro, em 18 de setembro de 1850. A Lei de Terras mudou conceitual e radicalmente a questão fundiária no Brasil, transformando a terra em bem passível de compra, venda e propriedade particular.

As Terras devolutas foram definidas pela Lei de Terras como: “aqueelas que não estão sob domínio dos particulares, sob qualquer título legítimo, nem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal”. Estas terras devolutas, estando de posse do governo brasileiro, poderiam ser comercializadas para a ocupação e a exploração de particulares. Porém, a Lei também determinava que fossem reservadas **das terrás devolutas** aquelas necessárias para a colonização e o aldeamento indígenas. Em outras palavras, as terras necessárias para a ocupação indígena não deveriam ser consideradas devolutas, devendo ser reservadas pelo Estado para o estabelecimento dos povos indígenas.

No entanto, a interpretação muitas vezes dada era de que a Lei de Terras equiparou as terras devolutas às terras ocupadas e a serem reservadas para os povos indígenas. Esta interpretação equivocada foi especialmente utilizada pelos governos das províncias, para os quais o interesse maior era a ocupação das terras por exploradores particulares. De posse de papéis e registros que garantiam a propriedade oficial das terras, estes exploradores passaram a expulsar os povos indígenas que ali viviam, gerando uma série de conflitos, como ressalta o antropólogo Gilberto Azanha (2001):

- E foi exatamente isso o que ocorreu na maioria das terras indígenas no Nordeste, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná,

Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Distorcendo o espírito da Lei 601, os estados Federados, após o estabelecimento da República e da Constituição de 1891 (cujo Artigo 64 transferia para os estados as terras devolutas), *passaram a considerar como se devolutas fossem terras de ocupação primária dos índios e dos aldeamentos extintos*.

- No sul (incluindo aqui o MS), sudeste e nordeste, a pressão sobre as terras indígenas por força da colonização neobrasileira consolidou-se já no Segundo Império, confinando os povos indígenas, já reduzidos em suas populações em função das doenças trazidas pelo contato ou pela voracidade sanguinária dos “bugreiros”, em pequenas glebas de terras. Estas terras, em sua imensa maioria, seriam posteriormente concedidas pelos Estados (provinciais) ao extinto SPI nos anos 1920-40 para o estabelecimento das Reservas Indígenas, consolidando de direito uma situação de expropriação que já vinha ocorrendo desde décadas. Ocorre, porém, que os procedimentos legais adotados pela maioria daqueles Estados amparam-se em uma interpretação facciosa da Lei 601 de 1850, *na medida em que consideraram como se devolutas fossem terras de ocupação tradicional de muitos grupos indígenas*.

Na prática, esta situação explica o tamanho extremamente reduzido da maioria das Terras Indígenas das regiões Sul, Sudeste (incluindo MS) e Nordeste do país, nas quais a maior parte das terras que deveriam ter sido reservadas aos povos indígenas foi considerada como “devoluta” e comercializada pelos governos provinciais para particulares.

Esta situação foi evidenciada com a criação do SPI (Serviço de Proteção ao Índio), a partir de 1910, que tinha a responsabilidade de garantir território para os povos indígenas através da criação de Reservas Indígenas. A reduzida disponibilidade territorial, em parte decorrente da expropriação de terras indígenas para comercialização a particulares, fez com que as Reservas Indígenas criadas nesse período pelo SPI tivessem tamanho diminuto.

A questão, entretanto, estava alinhada com a política governamental voltada aos povos indígenas daquele período, que partia da premissa de que estes deveriam ser assimilados à sociedade nacional como mão de obra. O fundamento conceitual desta política era que os povos indígenas estavam condenados ao desaparecimento, ao perderem sua cultura

no processo de integração à sociedade nacional. Visto como um processo inevitável, o papel do governo, através do SPI, era o de protegê-los e facilitar sua integração à sociedade nacional.

Desta forma, o tamanho reduzido das Reservas, somado à política implementada pelo SPI, fazia com que os povos indígenas se vissem impelidos à integração econômica na sociedade regional, geralmente como mão de obra barata, como mostra Oliveira (1998) ao analisar a demarcação de reservas no Mato Grosso do Sul:

- Em tais casos as áreas estabelecidas pelo SPI são muito menos **uma reserva territorial** do que uma **reserva de mão de obra**, passando a ser uma característica dessas regiões formas temporárias de trabalho assalariado (a “changa”, o “trabalho volante” etc.) pelas quais o índio tenta assegurar sua reprodução econômica, inviável se limitada apenas à condição de produtor agrícola (Oliveira, 1998:34).

Nesse período, a exceção em termos territoriais foi a criação de Parques Indígenas, entre os quais o mais conhecido é o Parque Indígena do Xingu (MT), mas também estando incluídos o Parque Indígena do Tumucumaque (PA) e o Parque Indígena do Aripuanã (RO). A criação destes Parques teve como justificativa a proteção dos povos indígenas em seu “habitat natural”, através da garantia de grandes extensões territoriais, suficientes para que ficassem isolados da sociedade nacional. Já era claro para a política indigenista da época, portanto, que para garantir a sustentabilidade “física e cultural” dos povos indígenas é necessária disponibilidade territorial. Fica reforçado que o tamanho diminuto das Reservas Indígenas tem uma forte orientação da lógica de assimilação e “integração” dos povos indígenas à sociedade e à cultura nacionais, como mostra Souza Lima (2010):

- Acrescente-se a isso que já neste período pensava-se que as unidades de ação local do SPI (os postos indígenas), pontos em que a administração indigenista pretendia agrupar mais de um povo indígena muitas vezes, deslocando-se de seus territórios então ocupados, deveriam ser autossuficientes: em suma, *os indígenas deveriam pagar a conta de sua própria civilização* (Souza Lima, 2010:28; grifo nosso).

Entretanto, a lógica de integração nacional não se limitava a estes aspectos socioculturais, pois estava relacionada a uma estratégia geopolítica mais ampla de intensificação da ocupação do interior do país. Regiões como o norte de Goiás (hoje estado do Tocantins), Mato Grosso, Amazonas, Rondônia, sul do Pará, entre outras, pouco integradas economicamente ao resto do país, passaram a ser alvo de políticas e ações deliberadas de ocupação.

As Comissões de Linhas Telegráficas Estratégicas, assim como a Expedição Roncador-Xingu (1943) são alguns dos exemplos deste esforço que, para os povos indígenas, teve como resultado a superação do relativo isolamento e a passagem para uma integração forçada à sociedade brasileira. Nesse período, foram feitos os “primeiros contatos” com diversos povos indígenas do Cerrado e da Amazônia, como os Xavante, os Kayapó, entre outros.

Nos governos do presidente Getúlio Vargas teve destaque o investimento nesta integração e o estímulo ao desenvolvimentismo em moldes mais modernos, com a criação da Petrobras, da Eletrobrás, do BNDES, da Companhia Siderúrgica Nacional, numa filosofia de nacionalizar os serviços básicos. Além disso, também gerou os quase 55 mil empregos para exploradores de látex (a maioria cearense), no que ficou conhecido como o 2º Ciclo da Borracha. Os chamados “soldados da borracha” passaram a explorar diversas áreas, antes apenas ocupadas por povos indígenas.

A política de integração nacional intensificou-se nos anos 1960, especialmente após a construção de Brasília, que deflagrou a instalação de várias rodovias que passaram a ligar as regiões Centro-Oeste e Amazônica ao restante do país (Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Santarém etc.). Diversos grandes projetos foram instalados na região amazônica, tais como hidrelétricas, exploração mineral, extração de madeira, entre outros.

Com os avanços tecnológicos da chamada “Revolução Verde” e o aumento dos preços das terras nas regiões mais povoadas do sul e do sudeste do país, muitos agricultores mudaram-se para o norte e o centro-oeste, para a implementação da monocultura de soja e arroz, assim como

pecuária extensiva no Cerrado brasileiro. Com isso, foram intensificados os conflitos fundiários e a apropriação do território de diversos povos indígenas, especialmente dos estados do Mato Grosso e Rondônia.

Esse processo intensificou-se ainda mais durante os governos militares. “Integrar para não entregar”. Lançado em 1966 pelo Marechal Castelo Branco, este princípio norteou as ações do governo, que avançou por terras indígenas sob o pretexto de “beneficiá-las e trazê-las efetivamente para sua custódia”. A política de colonização da Amazônia brasileira foi justificada, durante o governo do presidente Emílio Médici (1969-1973), com o lema de “destinar terras sem homens a homens sem terra”. Diversos povos indígenas foram deslocados e observaram suas terras sendo invadidas.

Nesse período, o SPI foi extinto, dando lugar à Funai (5 de dezembro de 1967), com o objetivo de exercer o monopólio do exercício tutelar, proporcionando todos os serviços e formas de ação do Estado (saúde, educação, assistência técnica produtiva etc.) para os povos indígenas. Baseada no princípio da tutela, a Funai tinha como função a proteção aos povos indígenas, inclusive representando-os juridicamente. Porém, como mostra Souza Lima (2010),

→ “[...] em pouco tempo a Funai viu-se engajada, sob a ditadura militar pós-Ato Institucional n. 15 (13 de dezembro de 1968), na cruenta expansão sobre a Amazônia e nos planos desenvolvimentistas de integração nacional, cujos impactos sobre os povos indígenas foram internacionalmente denunciados ao longo dos anos 1970 e 1980 [...]”

Uma análise detalhada desse processo pode ser encontrada no livro *Vítimas do milagre. O desenvolvimento e os índios do Brasil* (1978). Nesta obra, o antropólogo norte-americano Shelton Davis analisa as consequências, para os povos indígenas, da implementação de diversos empreendimentos, tais como a rodovia Transamazônica (PA), a colonização agrária nos estados de Rondônia e Mato Grosso e a expansão da mineração em Roraima.

O autor destaca a situação crítica enfrentada pelos povos indígenas, especialmente a invasão de seus territórios, a expulsão e o desloca-

mento territorial de diversas comunidades, a degradação ambiental e a desestruturação de seus modos de vida tradicional. Para Davis, a Funai representava, naquele momento, o “braço indigenista” do desenvolvimentismo governamental, sendo a responsável por viabilizar a disponibilidade territorial para os grandes empreendimentos, principalmente na Amazônia.

Já nos anos 1970, entretanto, inicia-se o processo de articulação entre povos e lideranças indígenas, e é formado um conjunto de apoiadores diversos (antropólogos, ONGs, instituições ligadas à Igreja Católica, setores da Funai etc.) que promoveu reivindicações a favor do reconhecimento dos direitos indígenas. Esse processo fortaleceu-se e teve na promulgação da Constituição de 1988 um importante marco de mudança. O reconhecimento dos direitos indígenas no texto constitucional foi a base para mudanças na questão fundiária dos povos indígenas brasileiros.

Além disso, a Constituição de 1988 também impôs alterações à dinâmica territorial brasileira mais ampla, através da ampliação da participação da sociedade civil e maior poder de estados e municípios. A mais recente lei de terras do Brasil é a lei 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Estudo de caso: Os Kaingang e o contexto fundiário de suas Terras

Os Kaingang são falantes de língua indígena classificada na família Jê, do tronco linguístico Macro-Jê. Atualmente, encontram-se distribuídos entre 34 Terras Indígenas localizadas em quatro estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo, e eventualmente nas periferias de centros urbanos ou em zonas rurais destes estados. É uma das mais expressivas populações indígenas do país, estimada em mais de 28 mil indivíduos, distribuídos em uma extensão territorial descontínua de aproximadamente 173 mil hectares.

Este quadro atual de composição fundiária das Terras Indígenas Kaingang é fruto de um longo processo de expropriação e confinamento territorial promovido pelas políticas oficiais desde o século XVI. Alguns grupos Kaingang acabaram por se render à política de confinamento territorial, outros resistiram. Muitos foram exterminados ou dizimados por doenças e há ainda os grupos que optaram por se manter “invisíveis” aos olhos dos não indígenas. A trajetória territorial Kaingang reflete e ilustra o processo vivido por muitos povos indígenas no Brasil.

Os primeiros contatos dos Kaingang com o colonizador europeu, ainda no século XVI, ocorreram do litoral para o interior. Foco inicial das reduções missionárias, cuja tutela poucos aceitaram, muitos kaingang passaram a se deslocar para o interior, ocupando campos e florestas. Enfrentaram muitos problemas, além das doenças infecto-contagiosas que infestavam as reduções e dizimavam aldeias inteiras.

Os campos e as florestas kaingang atraíram a cobiça dos conquistadores que, no final do século XVIII, enviaram mais de dez expedições para tomar posse das excelentes pastagens que compõem hoje terras paranaenses e catarinenses. As investidas foram todas frustradas por ferozes reações, que mantiveram o conquistador longe das terras por cerca de quatro décadas. O território kaingang, porém, foi sendo deslocado pouco a pouco, em estreita relação com as investidas da conquista do sul.

A pedido de tropeiros, no início do século XIX, D. João VI determinou a construção de uma estrada que facilitasse o transporte de gado entre São Paulo e Rio Grande do Sul. A Estrada da Mata, como foi chamada, foi o maior difusor da conquista da terra kaingang. A antiga rota do gado foi o caminho seguido pelo movimento expansionista paulista. Pontos de parada formaram núcleos de futuras cidades, como Castro e Ponta Grossa (PR), Lages e São Joaquim (SC) e Cruz Alta e Vacaria (RS). A instalação destes núcleos de colonização, entretanto, não foi pacífica e encontrou feroz resistência por parte dos Kaingang, que realizavam violentos ataques.

A resposta do governo colonial, entretanto, foi enfática e realizada através da atuação dos chamados “bugreiros” e do estabelecimento de aldeamentos indígenas forçados. Os “bugreiros” (1836-1879) tinham a responsabilidade de proteger colonos e trabalhadores. Na prática, acabavam atacando e eliminando agrupamentos indígenas resistentes. O aldeamento era o confinamento compulsório de grupos indígenas em limites definidos pelo governo, o que representava, em última instância, a liberação territorial para que particulares pudessem se instalar na imensidão das ricas pastagens das áreas kaingang. O governo mandava para os aldeamentos, sem o mínimo critério, indivíduos muitas vezes com história de rivalidades.

Além da exploração das áreas rurais, o projeto de conquista do governo incluía colônias militares (quatro no Paraná e quatro no Mato Grosso), que se estabeleceram no território kaingang, assegurando a presença dos colonos. Aos poucos, a resistência indígena foi cedendo, fazendo com que fossem formados alguns “toldos”, assim chamados os aldeamentos de índios relativamente integrados à sociedade regional.

Os Kaingang têm um princípio que rege as ações individuais, familiares e comunitárias, que é a dualidade Kamé e Kairu, fazendo com que o facciosismo tenha um importante papel na sua sociedade. Aproveitando-se desta característica, desde o início da ocupação colonial, o governo militarizava alguns grupos Kaingang que, inimigos de outras facções, ajudavam na conquista de povos e de terras.

No século XIX havia dezenas de unidades político-territoriais, cada qual chefiada por um cacique principal – *pô’í* – e vários caciques subordinados – *rekakê* – que por sua vez chefiam os grupos locais.

Em diferentes épocas, vários caciques kaingang tornaram-se aliados dos colonizadores e colaboraram na conquista dos grupos resistentes. Os grupos resistentes retiravam-se para lugares mais distantes da rota expansionista, até serem novamente localizados e pressionados a se aldearem, de forma a liberar mais terras para os fazendeiros e para os colonos brasileiros e europeus que faziam parte das frentes de expansão.

No século XX, apesar da criação do SPI, calcado no princípio da tutela, os Kaingang viram negada sua condição de indígenas. O governo, objetivando ceder terras a colonos e fazendeiros, declarou que os Kaingang estavam “aculturados”, devidamente “abrasileirados” e definitivamente integrados à sociedade. Isto serviu de justificativa para que suas terras fossem cedidas para os colonos regionais, gerando processo de grande empobrecimento e degradação da qualidade de vida dos Kaingang.

Nos anos 1970, entretanto, teve início o processo de retomada de terras pelos Kaingang. O marco inicial desse processo, verdadeiro mito de origem da “luta indígena” no sul do Brasil, foi a expulsão de 3 mil agricultores ocupantes da Terra Indígena de Nonoai (RS). Em alguns dias, com apoio de parentes de outras áreas, os Kaingang de Nonoai queimaram as escolas rurais construídas pela prefeitura da cidade vizinha à TI e expulsaram os agricultores que ocupavam suas terras. Posteriormente, em 1978, cerca de 700 colonos foram expulsos da TI Xapecó, em Santa Catarina; outros 500 foram expulsos da TI Mangueirinha, no Paraná.

O caso da Aldeia Condá, na verdade uma Reserva Indígena, difere dos demais contextos, pois lá vivem índios cuja terra original é onde cresce hoje a cidade de Chapecó, área urbana de dimensões consideráveis, o que impossibilita sua retomada como TI. A Reserva foi a solução encontrada pelo governo para abrigar esses índios.

Situação atual das Terras Indígenas Kaingang

Os Kaingang, portanto, perderam a maior parte dos seus antigos territórios e ainda tiveram suas florestas devastadas por madeireiras e serrarias, suas melhores terras arrendadas para fazendeiros pelos próprios órgãos indigenistas e, mais recentemente, seus rios afetados, direta ou indiretamente, por diversos projetos hidrelétricos.

O quadro atual de suas Terras Indígenas é de grande precariedade em todos os setores da sobrevivência deste povo, e manifestam-se em problemas diversos. Ainda assim, os Kaingang demonstram firme disposição na busca de alternativas que melhorem suas condições de vida dentro das Terras Indígenas, através de projetos e apoios variados, geralmente reivindicados pelos Conselhos Estaduais de Caciques junto à Funai e aos governos de Estado e executados por associações comunitárias. Os Kaingang sabem que, desde a Constituição de 1988, têm respaldo jurídico para a reivindicação de suas terras. Apesar disso, ainda existem muitos casos de pendência fundiária das terras kaingang.

Importância das cidades para a vida e a territorialidade dos Kaingang

A intensificação do envolvimento dos Kaingang com as cidades está relacionada a vários fatores, como falta de condições materiais de vida nas Terras Indígenas, continuidade dos estudos, conflitos internos entre facções, busca por emprego e renda, articulação institucional, acesso a políticas públicas e direitos sociais e participação na vida política regional.

Cada aldeia estabelece vínculos estreitos com cidades mais próximas ou de acesso mais fácil para tratar de seus assuntos mais imediatos e cotidianos. Outros centros maiores, tais como Erechim, Passo Fundo, Chapecó, Porto Alegre, Curitiba, Guarapuava e até Brasília, que possuem melhor infraestrutura, são utilizadas para assuntos mais complexos. A relação com as cidades dá-se tanto de forma transitória com definitiva, com o estabelecimento de moradia fixa das famílias nos centros urbanos.

Conclusão

É evidente a importância da dimensão fundiária para a gestão territorial das Terras Indígenas Kaingang. Em primeiro lugar, porque um dos principais focos da luta dos Kaingang é exatamente a reconquista territorial, através de demandas por novas demarcações, por ampliações das Terras Indígenas existentes e pela efetiva regularização, liberação e legalização de suas TIs. Para tanto, os representantes e as lideranças kaingang precisaram conhecer a legislação,

os procedimentos e os “caminhos” institucionais para a regularização territorial. Adicionalmente, desenvolveram estratégias de articulação política e pressão sobre as instituições responsáveis e são hoje protagonistas do movimento indígena regional e nacional em defesa dos direitos indígenas. A reconquista e a gestão territorial kaingang, portanto, passam pelo aprimoramento do conhecimento e das habilidades de gestão de relações institucionais por parte de suas lideranças.

Em segundo lugar, os Kaingang estão cientes da característica principal de suas TIs, que é sua limitação fundiária e o alto grau de sua degradação ambiental. Neste sentido, as estratégias da gestão territorial dos Kaingang têm envolvido a continuidade de práticas agrícolas de larga escala deixada pelos colonos em suas áreas (milho, trigo, soja etc.) e esforços em direção à recuperação ambiental (reflorestamento, cuidados com recursos hídricos, destinação de resíduos etc.).

Por outro lado, a devastação ou a insuficiência de terrenos produtivos, a falta de medidas definitivas relativas à demarcação das TIs, assim como a proximidade com o meio urbano fazem com que muitas famílias kaingang tenham nas cidades uma alternativa importante e eventualmente obrigatória para sua sobrevivência.



Filadélfia. Aldeia Ticuna da Terra Indígena Tikuna de Santo Antônio, com 1065 ha de extensão. Ressalta-se aqui a grande diversidade de situações das diferentes aldeias no país. Na foto vê-se claramente uma aldeia semi-urbanizada, com ruas parcialmente asfaltadas e um orelhão. A aldeia é praticamente um bairro do no município de Benjamin Constant – AM. (Foto: Regina Erthal)

b) Contexto atual da questão fundiária indígena

Como fruto da luta dos povos indígenas e de seus apoiadores nos últimos 30 anos, a questão indígena tem tipo especial atenção por parte de governos de diversos países e instituições internacionais e multilaterais. Nesse período, foram reconhecidos os prejuízos sofridos pelos povos indígenas durante séculos de colonização e consolidação dos Estados nacionais. Também foi reconhecida a importância da diversidade cultural e a necessidade de respeitar as diferentes formas de organização social e representações culturais dos povos indígenas.

Com base neste reconhecimento, foi definida uma série de direitos e diretrizes que orienta a ação dos Estados e da sociedade nacional em relação aos povos indígenas. Estes avanços, no plano internacional, também têm se refletido nos diversos países. Entre as principais iniciativas de garantia de direitos indígenas estão:

“Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas” da ONU (Organização das Nações Unidas), aprovada pela Assembleia da ONU em setembro de 2007, após décadas de muita discussão.

“Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes” da OIT (Organização Internacional do Trabalho), aprovada em agosto de 1989 e assinada por diversos países.

Além disso, o setor privado bancário também tem estabelecido compromissos e diretrizes de atuação junto a povos indígenas por parte de organizações de caráter privado, por exemplo, a *“Política Operacional (OP) 4.10: Povos Indígenas”* do Banco Mundial, aprovada em 2005 e que estabelece política de salvaguardas específicas para povos indígenas para investimentos (públicos e privados) apoiados pelo banco.

Em todas estas iniciativas, a questão da terra e do território indígena tem destaque especial, o que demonstra a sua grande importância para os povos indígenas.

A “Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas” dedica uma grande parte do documento para tratar da questão da terra e do território indígena. O documento estabelece que os Estados nacionais devem reconhecer que: “Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra

forma utilizado ou adquirido” (item 1 do Artigo 26).

Além disso, vários outros Artigos abordam o tema, estabelecendo que:

- Os povos indígenas não poderão ser removidos à força de suas terras ou territórios (Artigo 10);

- Os Estados devem assegurar o reconhecimento e a proteção jurídica sobre as terras, os territórios e os recursos indígenas (Artigo 26);

- Os Estados devem garantir o direito dos povos indígenas sobre suas terras, com base nas suas leis, costumes e tradições de posse territorial (Artigo 27);

- Os povos indígenas que tiveram seus territórios ocupados, utilizados ou danificados devem ser devidamente compensados (Artigo 28);

- Os povos indígenas têm direito à conservação e à proteção do meio ambiente e da capacidade produtiva de suas terras, territórios e recursos (Artigo 29);

- Atividades militares em terras indígenas devem ser evitadas e, caso necessárias, devem passar por consulta com os povos indígenas (Artigo 30);

- Os povos indígenas devem ter o poder de decisão sobre as atividades de exploração de suas terras ou territórios e outros recursos (Artigo 32).

Toda a Parte II da Convenção 169 do OIT é dedicada à questão das terras indígenas. As principais determinações da Convenção sobre este tema são a garantia dos seguintes direitos:

- Respeito à relação cultural, espiritual e simbólica dos povos indígenas com suas terras e territórios (Artigo 13);

- Garantia da propriedade e posse das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas (Artigo 14);

- Participação dos povos indígenas na utilização, administração e conservação dos recursos naturais de suas terras (Artigo 15);

- Prioridade em evitar a retirada ou o reassentamento de povos indígenas de seus territórios tradicionais. Caso seja inevitável, que seja feito com base no consentimento e que seja proporcionada a devida indenização (Artigo 16);

- Respeito às formas tradicionais de transmissão de posse e propriedade das terras pelos povos indígenas (Artigo 17);

- Proteção e coerção contra invasões às terras e aos territórios indígenas (Artigo 18);

- Garantia de terra suficiente para a agricultura e outras atividades necessárias para a sobrevivência dos povos indígenas (Artigo 19).

Diferentes diretrizes, condições e parâmetros relacionados aos direitos dos povos indígenas destacam a importância da terra e do território, inclusive da gestão territorial. A “Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas”, por exemplo, estabelece que:

- Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e as estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos (Item 1 do Artigo 32).

Por outro lado, a Convenção 169 da OIT determina que:

- Os direitos dos povos interessados nos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados (Item 1 do Artigo 15).

Neste sentido, são destacados alguns aspectos importantes para a realização da gestão territorial das Terras Indígenas, tais como a soberania dos povos indígenas sobre os recursos naturais de suas terras, o poder de decisão sobre o uso destes recursos, a autonomia para a definição de prioridades de ação e a plena participação na execução e na gestão das atividades a elas relacionadas.

c) Direitos indígenas territoriais no Brasil

No Brasil, alinhada a esse processo internacional mais amplo, a Constituição de 1988 representou um avanço para a questão indígena, especialmente os Artigos 231 e 232. O Estado brasileiro reconhece a diversidade sociocultural indígena e estabelece uma série de direitos e políticas específicas para os povos indígenas. Superando, ao menos juridicamente, uma visão integracionista, a Constituição também descarta o princípio da tutela. Da “tutela de pessoas, o governo passa para a tutela de direitos”.

Entre os direitos dedicados aos povos indígenas, está a garantia de território necessário para sua “reprodução física e cultural” e que esteja relacionada à ocupação tradicional. A Terra Indígena, portanto, repre-

senta a materialização e a formalização deste direito por parte do Estado brasileiro, através do estabelecimento preciso da localização e da extensão da área de posse e do usufruto indígena exclusivo, bem como sua posterior proteção.

Sinteticamente, podemos apontar algumas características relacionadas ao atual direito territorial brasileiro relativo aos povos indígenas:

- **Direito “originário”:** Princípio consagrado pela Constituição de 1988 que reconhece que os índios são os primeiros e naturais habitantes do território brasileiro, antes mesmo da existência do Brasil. Isto representa uma fonte primária de seu direito, como mostra Santilli (1999):

→ A Constituição brasileira afirma que os direitos territoriais indígenas são “originários”, preexistentes em relação ao próprio Estado nacional e à ordem jurídica. Esta condição lhes dá grande força jurídica, que se sobrepõe – ou se coloca no mesmo nível, como preferem juristas mais conservadores – ao próprio direito de propriedade, embora eventualmente o Judiciário tome decisões em contrário (Santilli, Márcio, 1999).

- **Obrigação do Estado:** Segundo a Constituição de 1988 e o Estatuto do Índio, o Poder Público está obrigado a promover o reconhecimento e a garantia de território para os povos indígenas. O prazo, não cumprido, mas inicialmente estabelecido para a conclusão das demarcações de todas as Terras Indígenas no Brasil era o de 5 de outubro de 1993.

- **Definição de Terra Indígena:** A partir do Parágrafo 1º do artigo 231 da Constituição Federal e reforçado em outros instrumentos, é considerada como indígena a terra tradicionalmente ocupada pelos povos indígenas e por eles habitada em caráter permanente, utilizada para as suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

- **Direitos sobre as Terras Indígenas:** As Terras Indígenas são bens da União, mas de usufruto exclusivo dos povos indígenas que nelas habitam. As Terras Indígenas são bens da União, “inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis” (Constituição par. 4º art.

231). Isto significa que as Terras Indígenas:

- Não podem ser vendidas, porque são inalienáveis;
- Não podem ser acessadas e não estão à disposição de nenhuma outra pessoa que não sejam seus ocupantes indígenas, porque são indisponíveis;
- Os direitos sobre elas não têm prazo para acabar, porque são imprescritíveis.

Identificar essas terras, assim como impor seus limites, demarcá-las, registrá-las e protegê-las é dever da União, também a garantia de sua integridade é responsabilidade do Estado brasileiro. A dimensão fundiária da gestão territorial no Brasil contemporâneo, portanto, envolve basicamente dois aspectos: a demarcação e a proteção territorial.

d) Principais diretrizes e etapas da demarcação

Nos últimos 30 anos, foram diversos os procedimentos relativos à demarcação das Terras Indígenas. Entretanto, as linhas mestras do processo administrativo de demarcação das Terras Indígenas atualmente em vigor estão definidas principalmente no Decreto nº 1.775, de 08/01/1996, que atribui à Funai o papel de tomar a iniciativa, orientar e executar a demarcação dessas terras, bem como assegurar transparência ao procedimento.

O Decreto também prevê que, antes da demarcação, é preciso que a solicitação indígena seja reconhecida como válida. Nesta etapa preliminar, normalmente unidades regionais ou outras diretorias da Funai levam a demanda à Coordenadoria de Assuntos Fundiários da Funai. Os estudos preliminares são realizados por um GT coordenado por um antropólogo, que inicialmente confirma pessoalmente a presença indígena na área e, dentro de um prazo estabelecido pela Funai, emite um relatório que fornece dados para os estudos posteriores.

As regras sobre a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas estão estabelecidas na Portaria nº 14/MJ, de 9/01/1996, que define as seguintes etapas:

- **Estudos de identificação:** O GT, coordenado pelo antropólogo, emite, em uma data anteriormente especificada, um Relatório Circunstanciado,

que deve conter estudos sobre diferentes aspectos (sociológico, jurídico, fundiário etc.), além de apresentar mapa e memorial descritivo que detalhem precisamente limites e demais aspectos geográficos.

- **Aprovação da Funai:** O grupo técnico da Funai, às vezes com o apoio do parecer de especialistas de fora, analisa o Relatório e encaminha ao presidente para aprovação. Após 15 dias, a provação é publicada no *Diário Oficial da União* e no *Diário Oficial* do estado onde se localiza a área, assim como na Prefeitura local.

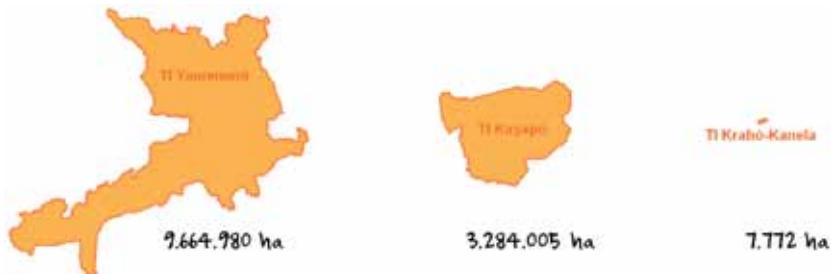
- **Contestações:** Até 90 dias após a publicação, qualquer interessado pode contestar a demarcação, desde que apresente provas. Cabe à Funai encaminhar ao ministro da Justiça essas contestações descrevendo os argumentos dos interessados e dando seu parecer.

- **Limites da TI:** Recebido o parecer da Funai, o ministro da Justiça tem até 30 dias para expedir Portaria confirmando os limites da área e determinando sua demarcação, ou indicar providências a serem tomadas no prazo de 30 dias, ou ainda desaprovar a identificação.

- **Demarcação física:** A Funai promove a demarcação física da área, eventualmente num trabalho conjunto com o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que providencia o reassentamento dos não índios.

- **Homologação:** Um Decreto Presidencial homologa a Terra Indígena. Ocasionalmente, esta homologação pode sofrer contestações, como no caso da TI Raposa Serra do Sol, que sofreu processo por parte do estado de Roraima, sendo finalmente ratificada pelo Superior Tribunal Federal em 2009.

Registro: Trinta dias após a homologação, registra-se a TI no Cartório de Imóveis e no Serviço de Patrimônio da União (SPU).



e) Situação das Terras Indígenas brasileiras

Segundo dados disponibilizados pela Funai,⁶ existem atualmente 745 registros de Terras Indígenas, divididas entre Terras Principais (aqueles Terras demarcadas originalmente para os povos indígenas) e Revisões (processos em geral de ampliação das Terras Indígenas Principais). Em ambos os casos, há processos já concluídos e outros em andamento, conforme mostra o quadro abaixo:

QUADRO 2: SITUAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

Situação	Quantidade	%
Terras Indígenas definidas (Principais)	524	70,3%

Em termos gerais, 673 dos 745 registros (ou seja, mais de 90%) referem-se às Terras Indígenas Principais, sendo que as 65 Revisões de Terras Indígenas representam 8,7% do total.

Outro dado importante é que, entre as Terras Indígenas Principais, a maior parte (70%) refere-se àquelas já definidas.

Apesar de todas as dificuldades, é possível considerar que o quadro atual indica que o processo de demarcação de Terras Indígenas avançou consideravelmente nos últimos anos, seja em termos quantitativos ou mesmo qualitativos. Uma análise da evolução do processo demarcatório nos últimos anos pode ser feita a partir da comparação dos dois quadros abaixo, sendo o primeiro referente à situação atual e o segundo, à situação em 1999:⁷

⁶ Da planilha extraída do sítio eletrônico da Funai, foi identificada a duplicidade da TI Yanomami. Na planilha original constavam 748 Terras Indígenas. Porém, para fins das análises presentes neste capítulo, serão considerados os valores das 747 Terras Indígenas, após a exclusão de uma das duas referências da TI Yanomami.

⁷ Dados extraídos de Santilli (1999).

QUADRO 3: ETAPAS DO PROCESSO DEMARCATÓRIO EM QUE SE ENCONTRAM AS TERRAS INDÍGENAS PRINCIPAIS EM 2010

Etapa do processo (2010)	Quantidade	%
Em identificação	149	22,1
Delimitada	20	3
Declarada	48	7,1
Encaminhada Reserva Indígena	26	3,8
Homologada	27	4
Regularizada	403	60
Total	673	100%

QUADRO 4: ETAPAS DO PROCESSO DEMARCATÓRIO DAS TERRAS INDÍGENAS EM 1999

Etapa do processo (2010)	Quantidade	%
Em identificação (incluindo em revisão)	169	30
Identificadas	16	2,84
Declarada	61	10,66
Concluídas (Homologada e regularizadas)	317	56,48
Total	563	100%

Apesar das diferenças de denominação presentes nos dois quadros, é possível vislumbrar um avanço significativo. Em 1999, eram 563 registros de Terras Indígenas, incluindo 27 Revisões. Este número subiu para 745 registros em 2010, sendo 673 Terras Principais e 65 Revisões (além de 7 classificadas em “Outras categorias”).

Também avançou muito a quantidade de Terras Indígenas já com o processo de regularização finalizado. Em 1999, 317 Terras Indígenas tinham seu processo considerado como concluído. Este número subiu para 430 em 2010, representando mais de 70% do total das Terras Principais.

O avanço do processo demarcatório é ainda mais significativo se recuarmos alguns anos mais. No texto em que analisa a situação em 1999, Márcio Santilli afirma que “[...] o processo demarcatório avançou consideravelmente nos últimos sete anos. Nesse período, triplicou o número total de terras com suas respectivas demarcações concluídas” (Santilli, 1999).

Baseado na situação que avaliou, sua projeção era de que “[...] é provável que cerca de 80% das terras estejam definitivamente demarcadas até a virada do século”.

O fato de sua previsão quantitativa não ter se realizado – pois as Terras definitivamente demarcadas em 2010 representam 70% do total de registros – não representa necessariamente algo negativo, pois aumentou significativamente a demanda por novas demarcações e revisões, subindo de 563 para 745 registros no total. Além disso, há referências de mais de 400 novas demandas por Terras Indígenas em todo o Brasil, que estão em processo de análise inicial pela Funai e certamente alterarão ainda mais o quadro atual.

Esta situação já estava prevista nas análises de Santilli (1999) que, entre suas conclusões, afirma que

- Sempre haverá demanda por terra indígena. Mesmo quando vencidas as muitas pendências administrativas e judiciais ainda existentes, mesmo se e quando os grupos isolados estiverem em relações permanentes de contato, ainda haverá heranças e situações de conflito a superar.

Em termos de distribuição geográfica, existem Terras Indígenas localizadas em 24 das 27 Unidades da Federação brasileira. Apenas os estados do Piauí e Rio Grande do Norte, além do Distrito Federal, não possuem Terras Indígenas em seus territórios. Em 18 casos, a área das Terras Indígenas abrange território de mais de um estado. A distribuição geral das Terras Indígenas (Principais e Revisões) pode ser vista no quadro abaixo:

QUADRO 5: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS TERRAS INDÍGENAS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO:

Estados	TIs em estudo	TIs regularizadas	Revisões em curso	Revisões concluídas	Outros	Total
AC	6	29	2	1	-	38
AL	1	8	-	1	1	11
AM	37	129	2	1	2	171
AP	0	4	1	-	-	5
BA	3	21	2	1	1	28
CE	5	4	-	-	-	9

Em termos de quantidade, destaca-se o estado do Amazonas, com 171 dos 745 registros, o que representa mais de 20% do total de Terras Indígenas do país. Esta situação reflete, por um lado, a grande extensão do Amazonas, maior estado brasileiro e, por outro lado, a significativa população indígena que nele vive. Outros estados com grande quantidade de Terras Indígenas são Mato Grosso (85), Pará (65), Mato Grosso do Sul (60) e Rio Grande do Sul (42). Em termos de revisões de Terras Indígenas, destacam-se Mato Grosso (12), Mato Grosso do Sul (7), São Paulo (6) e Rio Grande do Sul (5).

No que se refere à distribuição dos registros de Terras Indígenas entre as regiões geográficas do país, destacam-se as regiões Norte com 329 registros (44,1% do total) e a Centro-Oeste com 162 registros (21,7% do total), como pode ser visto no quadro abaixo.

QUADRO 6: DISTRIBUIÇÃO DOS REGISTROS DE TERRAS INDÍGENAS PELAS REGIÕES GEOGRÁFICAS

Região	TIs	%
Sul (RS, SC e PR)	91	12,2
Sudeste (SP, MG, RJ e ES)	56	7,5
Centro-Oeste (MS, MT, TO e GO)	162	21,7
Nordeste (BA, PE, AL, SE, PB, CE e MA)	89	12
Norte (PA, AP, AM, RO, AC, RR)	329	44,2
Mais de 1 UF	18	2,4
Total	745	100

No caso da distribuição dos registros de Terras Indígenas entre as regiões geoeconômicas do Brasil,⁸ o destaque é a região Amazônica, seja em termos quantitativos de Terras Indígenas, seja principalmente em sua extensão, como indica o quadro abaixo:

QUADRO 7: EXTENSÃO DAS TERRAS INDÍGENAS (POR FAIXAS)

Extensão das Terras Indígenas	Amazônia	%	Outras regiões	%
Até 10 mil hectares	84	24,3%	153	86%
10 a 100 mil hectares	125	36,1%	24	13,5%

Das 524 Terras Indígenas Principais já regularizadas, 346 estão na Amazônia (66%), enquanto todas as outras regiões possuem 178 Terras Indígenas (44% do total).

Quando analisamos a situação em termos de extensão das Terras Indígenas, entretanto, as diferenças regionais são ainda mais evidentes. Enquanto há uma relativa uniformidade entre as faixas de extensão territorial entre as Terras da Amazônia, a grande maioria das Terras das outras regiões possui menos de 10 mil hectares de extensão.

Na Amazônia, a maior parte das Terras Indígenas possui mais de 100 mil hectares (39,6% do total), sendo que 23 delas (6,7% do total) têm extensão acima de 1 milhão de hectares.

Segundo dados da Funai, este conjunto de Terras Indígenas (Principais e Revisões) totaliza cerca de 110.000.000 de hectares demarcados, o que representa cerca de 12% da extensão territorial de todo o Brasil. Em termos de divisão territorial, mais de 98% da extensão das Terras Indígenas brasileiras encontram-se na região Amazônica.

Esta disparidade radical pode ser explicada pelo processo colonial diferenciado, vivido pelos povos indígenas das distintas regiões. Conforme exposto no início deste texto, o avanço da ocupação territorial das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, por parte dos colonizadores,

⁸ As regiões geoeconômicas do Brasil são: Amazônia, Centro-Sul e Nordeste e seu território não coincide exatamente com as divisões dos estados brasileiros. Para facilitar as análises deste texto, entretanto, estamos considerando como região Amazônica toda a extensão dos seguintes estados: Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Maranhão, Rondônia, Roraima e Tocantins.

foi muito mais intenso que o observado na região Amazônica. Além do extermínio de inúmeros povos indígenas desde o início do processo colonial, os povos indígenas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste sofreram, com intensidade muito maior, os processos de expropriação territorial.

Muitas das Terras da Amazônia foram regularizadas nos últimos 20 anos, período em que os fundamentos e os procedimentos de demarcação estavam baseados nos direitos indígenas de respeito à diversidade sociocultural, assim como da garantia territorial visando à sustentabilidade física e cultural dos povos indígenas. Isto permitiu que os modos de vida e as distintas territorialidades fossem consideradas no processo de identificação dos limites das Terras Indígenas, o que fundamentou extensões maiores para as mesmas.

Nesse processo, cabe destacar a importante contribuição do PPTAL (Projetos Integrados de Proteção às populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal), com projetos executados pela Funai com recursos de doação do governo alemão no âmbito do PPG7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras). O PPTAL apoiou a regularização de mais de 170 Terras Indígenas na Amazônia, representando não só uma efetiva contribuição para a aceleração desse processo, como para a melhoria de seu desempenho.

A disparidade regional da extensão das Terras Indígenas, no entanto, não é relevante apenas em relação às questões do passado, mas representa um importante elemento para analisar a situação atual e vislumbrar o futuro.

Para os povos indígenas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, um significativo foco de atuação política e técnica tem sido a superação dos problemas gerados pela reduzida extensão de suas terras. São cada vez mais frequentes as reivindicações de novas demarcações, assim como da ampliação de Terras Indígenas. Isto explica, por exemplo, a grande quantidade de novas demandas apresentadas à Funai.

Em relação a este conjunto de reivindicações – cerca de 400 – as situações são geralmente muito complexas, envolvendo áreas densamente

povoadas por não indígenas, espaços urbanos ou semiurbanos e conflitos de interesse. Esta situação certamente implicará novos e grandes desafios para a condução dos processos de demarcação, que já têm contemplado soluções alternativas, como a aquisição e a doação de terras para as comunidades indígenas.

f) Proteção e vigilância das Terras Indígenas

A proteção das Terras Indígenas é um passo decorrente da demarcação e representa responsabilidade do Estado brasileiro, conforme distintos instrumentos jurídicos. Sendo um importante componente da gestão territorial, a proteção refere-se à garantia da integridade da Terra Indígena e seus recursos naturais, assim como à soberania relativa dos povos indígenas em seus territórios.

As estratégias de proteção territorial são muito variadas e procuram enfrentar um também diversificado conjunto de ameaças à integridade das Terras Indígenas: permanência de moradores não indígenas mesmo após a demarcação da Terra, invasões diversas para extração de recursos naturais (caçadores, pescadores, extratores, fazendeiros etc.), degradação ambiental, impactos de grandes empreendimentos (hidrelétricas, estradas, mineração etc.), entre diversos outros aspectos. Estas ameaças referem-se tanto a eventos que ocorrem dentro, como também fora dos limites das Terras Indígenas.

O Atlas de Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia,⁹ editado pelo Instituto Socioambiental, é um detalhado relato das ameaças sofridas pelas Terras Indígenas na Amazônia, relatando situações de impacto geradas por hidrelétricas, desmatamentos, reforma agrária, pecuária, queimadas, mineradoras, garimpos, madeireiras e estradas ao longo da região. A publicação traz mapas, textos e quadros indicadores da situação na Amazônia.

Podemos considerar a “proteção territorial” como uma noção mais ampla, que inclui tanto vigilância como fiscalização territorial.

⁹ A versão completa deste documento pode ser encontrada em: http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Atlas.pdf.pdf

O projeto PPTAL trabalha com distintos conceitos de “vigilância” (prevenção de invasões, pelos povos e pelas comunidades indígenas) e “fiscalização” (repressão e retirada de invasores, responsabilidade de diferentes órgãos do Estado, sobretudo Funai, Ibama e Polícia Federal).

A proteção territorial tem sido foco de iniciativas de povos e comunidades indígenas, ONGs, Funai e outros órgãos do governo. Além da demarcação das Terras Indígenas, o PPTAL / Funai, no seu Componente II, financiou dezenas de projetos beneficiando mais de 80 Terras Indígenas em toda a Amazônia. O PDPI / MMA também apoiou projetos na área temática da proteção territorial, beneficiando cerca de 20 iniciativas de organizações indígenas.

Em termos gerais, as iniciativas apoiadas por ambos os programas tinham as seguintes finalidades:

- Fortalecer as capacidades locais de vigilância e manutenção dos limites das Terras Indígenas;
- Aproveitar as áreas limítrofes das Terras Indígenas;
- Criar condições para o deslocamento de comunidades indígenas dentro dos limites de suas terras;
- Procurar uma distribuição espacial dos indígenas em zonas ainda não ocupadas diretamente;
- Apoiar a recuperação de áreas degradadas;
- Promover ações de mediação nas áreas limítrofes (zonas-tam-pão) fora das Terras Indígenas;
- Buscar a conscientização da população indígena e não indígena das respectivas regiões sobre os resultados das demarcações;
- Minimizar os eventuais impactos ambientais de atividades econômicas por meio do planejamento ambiental (Fonte: *Manual do Parecerista do PDPI*).

As iniciativas de proteção, apoiadas pelos programas, incluem projetos com distintas finalidades:¹⁰

¹⁰ A classificação dos projetos de proteção entre estas três categorias foi baseada em discussões conjuntas com a equipe técnica do PDPI entre 2003 e 2008 e contou com a colaboração da antropóloga Sondra Wentzel, perita técnica da GTZ para o PDPI naquele período.

1. Vigilância e controle de limites:

Estas são as iniciativas de proteção e controle mais ostensivos em relação aos limites das Terras Indígenas, nas quais é feita a verificação física, no local, se ali estão ocorrendo invasões. Podemos destacar alguns exemplos:



Placa da FUNAI indicando os limites da Terra Indígena Uru-Eu-Wau-Wau (RO), que possui 1.867.120 ha de extensão. As placas são importantes para identificar visualmente os limites das Terras Indígenas, porém não são suficientes para garantir sua proteção. Em algumas regiões de maior conflito, os não indígenas inclusive deliberadamente retiram as placas. (foto: Cássio Inglez de Sousa)

- Abertura de picadas e plaqueamento: Estas são medidas preventivas, que devem ser implementadas já no momento da demarcação da Terra Indígena. Muitos dos limites estabelecidos para as Terras Indígenas são “acidentes naturais”, ou seja, rios, montanhas etc. Nestes casos, a identificação de onde começa o território indígena é mais clara, o que é destacado pela colocação de placas, informando sobre a presença da Terra Indígena e sobre as proibições de entrada de estranhos.

Porém, em outros casos, os limites são as chamadas “linhas secas”, ou seja, o estabelecimento de limites em linha reta, muitas vezes em áreas de densa cobertura de florestas. Assim, a visualização do limite só é possível com a abertura de “picadas” no meio da mata, delineando fisicamente o

local dos limites. Existem algumas experiências de plantio de espécies perecíveis (como pupunha, cupuaçu, entre outras) ao longo desta linha seca para delimitar ainda melhor os limites e facilitar a sua manutenção.



As expedições de vigilância representam estratégia importante de proteção territorial. Na imagem, grupo Wajápi trafega pelo limite da Terra Indígena Wajápi (AP) para verificar se há indícios de presença de invasores. Os Wajápi também promoveram a chamada descentralização de suas aldeias, ao longo dos limites dos 607.000 ha de extensão de sua Terra Indígena (Foto: Cássio Inglez de Sousa)

- Postos de vigilância: Estratégia relevante para Terras Indígenas de grande extensão, nas quais muitos trechos dos limites estão desabitados pelas comunidades indígenas, representando pontos de vulnerabilidade para as invasões. A estratégia dos Postos de Vigilância representa a tentativa de manter uma estrutura de vigilância nestes pontos mais vulneráveis. Em geral, é uma casa, com equipamentos de comunicação e transporte, onde ficam alguns indígenas de forma periódica ou uma família indígena de forma mais permanente, para fazer a vigilância cotidiana. Em muitos casos, entretanto, são observadas limitações a esta estratégia, principalmente a situação de vulnerabilidade dos indígenas que permanecem nos Postos de Vigilância. Geralmente em pequeno número, estes indígenas muitas vezes pouco podem fazer quando o grupo de invasores é numeroso.

- **Expedições de vigilância:** Esta também é uma estratégia mais comum para Terras Indígenas de grandes extensões, nas quais há áreas de limites que ficam distantes das aldeias e representam pontos de vulnerabilidade e invasões frequentes. São realizadas expedições a estes pontos dos limites para a verificação de indícios ou mesmo da presença física de invasores. Como são pontuais, estas expedições podem incluir um número maior de indígenas, diminuindo a sua vulnerabilidade perante os invasores. A forma destas expedições são variadas e dependem das condições físicas dos limites. Podem ser feitas por via terrestre, através de longas caminhadas, ou por carro, ou via fluvial, através de barcos. Como estratégia complementar, sobrevoos podem também ser utilizados, especialmente nos casos em que os limites são muito distantes ou de difícil acesso, ou então quando a verificação precisa ser feita com rapidez e de surpresa.

- **Ocupação dos limites:** Esta estratégia é materializada com a instalação de aldeias de forma permanente ao longo ou próximas dos limites das Terras Indígenas. É também uma estratégia mais relevante para as Terras Indígenas de maior extensão, e procura superar a vulnerabilidade decorrente da ausência de indígenas nas proximidades dos limites. Com a instalação das aldeias nestas localidades, a própria presença das famílias indígenas representa uma forma de inibir invasores e manter uma permanente vigilância.

2. Capacitação e articulação interinstitucional:

Estas são iniciativas menos ostensivas de proteção do território e estão direcionadas para aspectos jurídicos, institucionais de diálogos com diversos atores. Representa, por um lado, a compreensão das condicionantes jurídicas da proteção territorial, por outro, a cobrança das responsabilidades institucionais sobre a mesma, assim como esclarecimentos (internos e externos) sobre a sua importância.

- **Articulação institucional:** A Funai é a principal responsável pela garantia da integridade física e ambiental das Terras Indígenas. Ficam sob responsabilidade da Funai a implementação e o suporte financeiro e técnico para as principais estratégias de proteção territorial. Em alguns casos, entretanto, especialmente aqueles nos quais as situações de conflito são mais críticas ou que implicam a desintrusão forçada de invasores, é necessária a participação da Polícia Federal. Em outros casos, a presença do Ibama e do Exército são também relevantes. Desta forma, ainda que algumas estratégias de vigilância

estejam ao alcance das comunidades indígenas, em muitas situações se faz importante a presença ou o apoio institucional. A articulação com estas instituições e a construção de estratégias conjuntas de vigilância e fiscalização territorial são condições fundamentais para a efetividade da proteção das Terras Indígenas.

- **Formação de agentes de vigilância:** Dentro da nova conjuntura de proteção territorial, na qual conflitos e embates físicos têm sido cada vez menos utilizados pelas comunidades indígenas, a assimilação de novas técnicas e procedimentos tem sido uma importante alternativa. Diversas iniciativas de capacitação em aspectos da proteção territorial vêm sendo realizadas entre povos indígenas. Nestas iniciativas, o conteúdo é variado, mas geralmente inclui, entre outros elementos, noções sobre direitos territoriais, responsabilidades institucionais, estratégias de vigilância e identificação de pontos de vulnerabilidade das Terras Indígenas, técnicas de abordagem dos invasores, registro de informações sobre as invasões (preenchimento de laudos de invasão), utilização de equipamentos (GPS, radiofonia etc.). Em alguns casos, nos quais as ameaças à Terra Indígena está relacionada aos incêndios, vindos de queimadas em pastagens e plantações do entorno, têm sido comuns os treinamentos de brigadistas indígenas para prevenção e controle de incêndios.

- **Diálogo com o entorno:** A inserção das Terras e das comunidades indígenas nas regiões é algo de grande relevância. As invasões e os conflitos são realidades comuns a todas as regiões do Brasil, porém, em muitos casos existem relações de diálogo e cooperação entre comunidades indígenas e seus vizinhos. Ao lado de estratégias mais ostensivas e de controle de invasões às Terras Indígenas, existem também muitas iniciativas de diálogo e esclarecimento dos moradores do entorno sobre a cultura e os direitos indígenas, assim como sobre a importância das Terras Indígenas e do respeito aos seus limites. Entre essas iniciativas estão incluídas visitas aos vizinhos, palestras em escolas da região, produção e distribuição de material informativo, participação em eventos das cidades mais próximas, e assim por diante.

Estudos e planejamento estratégico da proteção territorial:

- **Planos de gestão e proteção territorial:** A implementação das ações de proteção territorial geralmente envolve diversas atividades, pessoas e instituições. O arranjo geral muitas vezes é complexo e exige um detalhado conhecimento e planejamento das possíveis situações

a serem enfrentadas. Uma importante estratégia, portanto, é a construção de Planos de Proteção Territorial, geralmente articulados a Planos de Gestão mais amplos das Terras Indígenas. Neste sentido, é necessário realizar diagnósticos sobre a Terra Indígena. A elaboração de etnozoneamentos e etnomapeamentos constitui, assim, estratégias complementares e que subsidiam a construção de Planos de Proteção Territorial. O PPTAL / Funai implementou a estratégia de elaboração dos “Estudos etnoecológicos”, que apresentam um conjunto de informações amplas sobre as Terras Indígenas, inclusive no que se refere às vulnerabilidades e às prioridades de proteção territorial.

- **Trabalho com imagens de satélite:** Por fim, uma outra ferramenta que tem se difundido entre as estratégias de proteção territorial é o uso de imagens de satélite para o monitoramento das Terras Indígenas. Especialmente para aquelas de grandes extensões e com cobertura florestal, o acompanhamento periódico de imagens de satélite permite observar se há desmatamento ou focos de incêndio nessas áreas.

Em geral, a execução destas iniciativas demonstra que a integridade das Terras Indígenas só pode ser garantida por ocupação, domínio, conhecimento e ações dos próprios povos indígenas diante das ameaças a seus territórios. A garantia da proteção territorial no longo prazo, entretanto, depende também da sustentabilidade econômica das comunidades indígenas, condição básica para resistir à pressão externa visando à exploração predatória dos recursos naturais das Terras Indígenas.

Nos casos em que a vulnerabilidade é decorrente de práticas ilegais e criminosas, as ações de vigilância e proteção deverão ser desencadeadas e assumidas pelos órgãos federais competentes, como a Polícia Federal, o Ibama e a Funai. Nesse contexto, é importante que os povos e as comunidades indígenas saibam de quem e como cobrar a intervenção destas instituições.

Estas iniciativas, no entanto, implicam a habilitação e o conhecimento das comunidades indígenas sobre esta cobrança em termos de ações governamentais. Por isso, é fundamental garantir a capacitação dos povos indígenas em relação às “tutelas jurídicas” de suas Terras, que foram constitucionalmente asseguradas.

Desta forma, são diversas as estratégias de proteção territorial, e está claro que elas variam de acordo com a região do país. Na Amazônia, há um conjunto mais amplo e evidente de iniciativas de proteção territorial devido à extensão das Terras Indígenas, à pressão externa sobre seus recursos, à correlação com a preservação ambiental e a disponibilidade de recursos internacionais. A maior parte das estratégias de proteção territorial está na Amazônia, sendo elas as mais conhecidas e divulgadas.

Nas regiões Sul, Sudeste (incluindo Mato Grosso do Sul) e Nordeste, entretanto, a situação é muito distinta, devido ao tamanho das Terras Indígenas e sua inserção nos contextos regionais. Nestas regiões, os maiores problemas são relativos à garantia fundiária. Existem muitas demandas por novas demarcações e revisões dos limites existentes. Além disso, várias Terras já demarcadas ainda convivem com a presença de invasores não indígenas e acarretam conflitos jurídicos que se arrastam por muito tempo. Desta forma, em muitos casos, a “proteção” destas terras tem implicações jurídicas e institucionais.

Existem múltiplos casos de incertezas e indefinições de demarcações das Terras Indígenas no Nordeste, com processos inconclusos e com problemas judiciais graves. No Mato Grosso do Sul, as tentativas indígenas de reverter o crítico quadro de Terras Indígenas extremamente pequenas esbarram em forte oposição dos fazendeiros locais. No Sul, muitas Terras dos Kaingang convivem com complexas situações de arrendamento de pastos e áreas agrícolas, que nem sempre beneficiam as comunidades indígenas. Enfim, são situações de proteção territorial muito distintas daquelas observadas em Terras Indígenas de grande extensão da Amazônia.

Estudo de caso: Identidade indígena e território – o caso dos Wajãpi do Amapá

O caso dos Wajãpi é um dos vários exemplos de povos indígenas brasileiros, para os quais a construção da identidade étnica teve forte relação com a questão territorial. O autorreconhecimento deste povo indígena como “Wajãpi” está fortemente relacionado com o processo de demarcação territorial, iniciado na década de 1980 e finalizado em 1996.

Os Wajãpi são falantes de língua do tronco Tupi-guarani e vivem entre o Brasil e a Guiana Francesa. No Brasil, são cerca de 970 indivíduos (foco deste Box) que habitam a Terra Indígena Wajãpi (607.017ha) homologada em 1996, localizada na região do rio Amapari, no estado do Amapá. Algumas famílias wajãpi habitam a Terra Indígena Paru do Leste, no estado do Pará.

A região habitada pelos Wajãpi do Amapari é montanhosa, composta por uma densa floresta tropical e banhada por muitos rios e igarapés. As principais pressões sobre a TI Wajãpi vêm do limite sudeste, na região da Rodovia BR 210 – Perimetral Norte. O restante do entorno da TI Wajãpi, composto principalmente por Unidades de Conservação, apresenta menos ameaças.

Nos anos 1970, foi quebrado o relativo isolamento dos Wajãpi em relação aos não índios (*karaiko*, na sua língua), com a chegada de garimpeiros que passaram a explorar a região após a abertura da Rodovia Perimetral Norte. Esse período foi muito traumático para os Wajãpi, devido a conflitos com os garimpeiros e a expulsão de seus territórios tradicionais. Além disso, epidemias de doenças, como o sarampo, devastaram grande parte de sua população.

Com a chegada da Funai, os Wajãpi sobreviventes foram reunidos em um aldeamento central e passaram a receber assistência. Com a melhora da saúde, iniciaram um processo de retorno às suas áreas tradicionais. Porém, muitas dessas áreas estavam ocupadas por garimpeiros. Esta situação gerou uma série de conflitos entre os Wajãpi e os garimpeiros, desencadeando operações da Funai e da Polícia Federal. Foi um longo processo até que os invasores fossem totalmente retirados do território Wajãpi.

Antes da chegada dos garimpeiros, Os Wajápi viviam dispersos em pequenas aldeias, articuladas em torno de alguns grupos locais (*wan*). Apesar de reconhecerem uma trajetória histórica comum e laços de parentesco, sua identidade era principalmente relacionada a estes grupos locais. Desta forma, reconhecia-se como os *Mariry wan* (aqueles que são do grupo Mariry), *Wiririry wan* (aqueles que são do grupo Wiririry), e assim por diante. Não havia, até a década de 1970, uma identidade coletiva muito evidente. Portanto, o termo ”nós, os Wajápi” não era utilizado por eles.

Cada grupo local tinha o desejo de retornar para sua área e retomar seu modo de vida. Porém, na luta pela retomada territorial, os Wajápi perceberam que era necessário realizar a demarcação oficial de sua Terra Indígena. Ainda que os limites fixos, definidos por uma demarcação, não correspondessem exatamente às suas representações territoriais tradicionais, os Wajápi concluíram que esta era a única alternativa disponível para terem segurança mínima de soberania sobre uma porção do território nacional.

Para que isso fosse possível, os Wajápi também descobriram que demarcar terras para os grupos locais era inviável e que seria necessário, portanto, fortalecer sua identidade coletiva. É assim que emerge e se consolida o uso do termo “nós, os Wajápi”. Ao analisar esse processo, a antropóloga Dominique Gallois, que pesquisa e trabalha com os Wajápi desde o início da década de 1970, afirma que:

“No início de 1993, quando decidiram executar eles mesmos a demarcação de sua terra [...], os Wajápi provaram que haviam alcançando uma etapa significativa na regulação da convivência interétnica. Demarcar sua terra significava assumir sua diferença enquanto etnia e, a partir daí, exercer de fato a posse exclusiva de uma porção de terra que consideram agora como base territorial indispensável à reprodução dessa diferença. A noção de um ‘nós, os Wajápi’ só surgiu a partir da apropriação de uma territorialidade limitada. Ambas são construções interdependentes” (Gallois, 1999:142).

Os Wajápi e a gestão territorial

A conclusão da demarcação da TI Wajápi, no entanto, não significava o “retorno à vida de antigamente”. Muito pelo contrário, representava o início de uma nova fase, na qual era necessário conciliar o modo de

vida tradicional com as novas realidades trazidas pelo contato com a sociedade regional e nacional. Nestes novos termos, portanto, a gestão territorial para os Wajãpi também se transforma.

No novo contexto enfrentado pelos Wajãpi, a proteção territorial ganhou grande importância, na medida em que, com a demarcação, passaram a conviver com limites territoriais fixos e recursos naturais limitados. Também passaram a demandar novas habilidades e conhecimentos para fazer frente à ampliação e à complexidade das novas relações sociais e políticas com o entorno. Porém, talvez o maior desafio seja a ampliação e o fortalecimento da “gestão do coletivo” Wajãpi, iniciada principalmente com o processo da demarcação.

Uma importante estratégia para esta “gestão do coletivo” foi a fundação **Apina – Conselho das Aldeias Wajãpi**, iniciada em 1994 e formalizada em 1996. O Apina passou a cumprir o papel de representação dos Wajãpi como um todo junto aos *karaiko* (não índios), nas esferas local, regional, nacional e internacional: “A fundação do Apina foi em 1994. A função do Apina é representar o povo Wajãpi para o não índio não ficar porta-voz dos Wajãpi. Antes só os não índios que faziam projeto e administravam” (depóimento de liderança wajãpi, citado em Inglez de Sousa, 2009).

Ao longo do tempo, o Apina ampliou e diversificou sua atuação, acompanhando a gestão de projetos executados pelo Programa Wajãpi do Iepé¹¹ – Instituto de Pesquisa e Formação em Educação Indígena., ou assumindo a gestão de outros vários projetos em diversas áreas (educação, fortalecimento institucional, comercialização de artesanato, proteção territorial, saúde etc.). Nesse processo, é importante ressaltar o papel de parceria e assessoria permanentes ao Apina prestado pelo Iepé.

O investimento realizado na educação diferenciada (formação de professores, produção de material didático etc.) e na assistência qualificada de saúde (formação de agentes de saúde, gestão do convênios etc.) garante condições para a permanência na Terra Indígena

¹¹ O Iepé (www.institutoiepe.org.br) foi fundado em 2002 por uma equipe que já trabalhava com os Wajãpi através do Centro de Trabalho Indigenista (CTI) desde 1991. O Iepé é fruto de uma associação desta equipe com outros antropólogos da Universidade de São Paulo, que trabalhavam com povos indígenas do Amapá e norte do Pará, consolidando assim um caráter regional de trabalho, cujas linhas principais de trabalho são: educação escolar, fortalecimento cultural, educação em saúde, gestão territorial e ambiental, formação política e administrativa de gestores das organizações indígenas.

com segurança e qualidade de vida. A valorização da cultura wajápi (formação de pesquisadores e videastas indígenas, produção de vídeos, “ponto de cultura”, registro do patrimônio imaterial etc.) tem sido importante para reforçar o engajamento e a transmissão cultural wajápi entre as gerações, assim como para a afirmação étnica wajápi para a sociedade nacional.

Após a demarcação, a proteção da TI Wajápi foi inicialmente realizada através de projeto apoiado pelo programa PPTAL da Funai (1998-2003). Além de alguns treinamentos e infraestrutura (barcos, motores de popa, rádios etc.), o “projeto PPTAL” proporcionou uma intensa mobilidade dos Wajápi por todo o seu território, através das expedições de vigilância. Com isso, os Wajápi puderam revisitá antigos locais de moradia e perambulação.

Como consequência imediata desse novo processo de mobilidade territorial, os Wajápi implementaram, com apoio financeiro do PDPI, o projeto “Apoio ao movimento de descentralização das aldeias Wajápi” (2004-2006), cujo objetivo era garantir o estabelecimento de famílias em aldeias novas, localizadas nos limites da TI Wajápi, geralmente em locais de difícil acesso.

Várias aldeias novas receberam infraestrutura básica (rádios, barcos, motores, pequenas construções), o que permitiu a fixação permanente das famílias nesses locais. Alguns resultados importantes já foram verificados, tais como: a) maior quantidade de caça e recursos naturais necessários para a subsistência; b) mais facilidade para as roças, dada a maior disponibilidade de terrenos para a atividade; c) sensível redução das pragas presentes nas roças, que se proliferaram nas aldeias centrais; e d) o abandono das aldeias centrais está atraindo de volta os animais no seu entorno.

Também foi realizado acompanhamento socioambiental em assuntos estratégicos (pragas nas roças, diagnóstico de caça, elaboração de mapas) para enfrentar as novas realidades da TI Wajápi.

Outro elemento importante do projeto foi o fortalecimento da capacidade de gestão dos Wajápi, proporcionado através da formação em gestão para jovens e o fortalecimento de parcerias. Além disso, o projeto também permitiu a valorização do “trabalho dos Wajápi” (diagnóstico sobre sua terra, estratégias de gestão territorial e

ambiental e descentralização das aldeias), principalmente através da elaboração e da divulgação do documento “**Como é nosso jeito de viver e como planejamos nosso futuro**”. Para os Wajápi, há muita desinformação e preconceito da sociedade e das instituições regionais em relação ao modo de vida indígena, “por isso, decidimos fazer este documento explicando bem para os não índios como é o nosso jeito de viver e como é o nosso planejamento para o futuro”.

Desta forma, a iniciativa de “descentralização das aldeias wajápi”, consolidada através do projeto apoiado pelo PDPI, permitiu, por um lado, uma ocupação territorial e gestão dos recursos naturais mais próximas à sua organização social. Por outro lado, esta presença e a circulação dispersa no território, assim como a infraestrutura instalada permitiram um processo permanente de vigilância territorial (Fonte: Inglez de Sousa, 2009).

Referências bibliográficas

- AZANHA, Gilberto. “A Lei de Terras de 1850 e as terras dos índios” (PDF), 2001. Disponível em <http://www.trabalhoindigenista.br/Docs/terra.pdf>. Acesso em 25/08/2010, às 12h25.
- DAVIS, Shelton. Vítimas do milagre. O desenvolvimento e os índios do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1978.
- FIGUEIREDO, Adma Hannan. “Transformações socioeconômicas e dinâmica do território brasileiro” (PDF). Subsídio para debate do Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Ministério do Meio Ambiente (s./d.). Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/arquivos/28_10122008090955.pdf. Acesso em 25/08/2010, às 12h14
- INGLEZ DE SOUSA, Cássio. “Apoio ao movimento de descentralização das aldeias Wajápi – Uma experiência indígena de gestão de projeto do PDPI”. CD ROM de publicações do PPG7, MMA, Brasília, 2009.
- NOZOE, Nélson. “Sesmarias e Apossamento de Terras no Brasil Colônia”. São Paulo: FEA/ USP, (s./d.). Disponível em: <http://blig.ig.com.br/estudocoloniais/files/2009/06/artigo-nelsonnozoe-pdf.pdf>. Acesso em 25/08/2010, às 12h15.
- OLIVEIRA, João Pacheco (org.). *Indigenismo e territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998
- SANTILLI, Márcio. “Natureza e situação da demarcação das Terras Indígenas no Brasil”. In: KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia (orgs.). *Demarcando Terras Indígenas. Experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: Funai; PPTAL; GTZ, 1999.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos: “Povos Indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a ‘organizados’?”. In: INGLEZ DE SOUSA et al. (org.). *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento II*. Brasília: Paralelo 15; Rio de Janeiro: Laced, 2010.

Parte 3: Dimensão Cultural

Fabio Vaz Ribeiro de Almeida
Guilherme Martins de Macedo

1 A importância da dimensão cultural¹ para a gestão territorial das Terras Indígenas

A relação entre populações indígenas e a terra por eles ocupada vem se transformando influenciada pela história das relações entre esses povos e a população nacional. No início do século XX, o Estado nacional buscava assegurar as fronteiras brasileiras, identificar as populações indígenas e transformá-las em trabalhadores nacionais (Lima, 1995). Os povos indígenas muitas vezes eram vistos como um obstáculo à colonização, daí a importância da atuação do extinto Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais,² que garantiria a identificação, a pacificação e o processo de transformação dos indígenas em brasileiros do meio rural, de acordo com a ideologia evolucionista vigente na época.

As terras ocupadas por povos indígenas eram encaradas, primeiramente, como devolutas e, portanto, sujeitas às políticas governamentais de ocupação. A atuação oficial do órgão indigenista estatal era realizar a identificação e, em seguida, a demarcação, de forma a limitar a área ocupada por índios, prevenindo conflitos com as frentes expansionistas econômicas.

A justificativa da atuação do Estado era o pressuposto de que as populações indígenas estavam em processo de transformação no sentido de sua descaracterização enquanto povos diferenciados culturalmente. Esta visão dos povos indígenas enquanto seres transitórios, somada ao dever do Estado de promover essa transformação (ou evolução, segundo o quadro conceitual adotado na época), impactava diretamente o processo de definição de Terras Indígenas no país.

¹ O conceito de cultura possui diversas elaborações e significados e os cientistas sociais costumam debater sobre o tipo de definição mais adequado. Como este capítulo fala da relação entre a gestão do território e as especificidades dos povos indígenas, para este texto vamos considerar “cultura” como um sistema de características e conceitos de um grupo humano que os diferencia dos demais. Estas características são referências para o grupo de sua forma de viver e que podem ser usadas para evidenciar sua identidade.

² O SPILTN (depois apenas SPI) foi fundado em 1910, tendo sido substituído pela Fundação Nacional do Índio (Funai) em 1967 sob uma grande quantidade de acusações de ineficiência e corrupção.

Primeiramente, a quantidade de terras suficientes para um determinado grupo indígena estava relacionada apenas com a sua sobrevivência física que era considerado como um futuro grupo de camponeses. As Terras Indígenas demarcadas a partir desta lógica deveriam ter o tamanho suficiente para garantir a sobrevivência dos seus habitantes, cujos processos econômicos já se encontrariam sob forte influência da sociedade nacional, na medida em que o órgão indigenista oficial patrocinava projetos e atividades modernas de produção cumprindo o seu papel civilizador.

Por outro lado, a gestão territorial também obedecia ao mesmo sentido, ou seja, o controle do território pelo órgão indigenista, dedicado a proteger os índios e a fornecer serviços para garantir sua transformação rumo à civilização. Dessa forma, o território ocupado era considerado a partir do pressuposto evolucionista. As atividades econômicas tradicionais poderiam (e deveriam) dar lugar a atividades inseridas pelos funcionários do SPI, e as relações com o território seriam transformadas segundo essa diretriz.

Finalmente, os índios eram considerados pela Constituição brasileira como relativamente incapazes e deveriam estar sob permanente tutela do Estado, que os representaria e os defenderia. A condição de tutelados também caracterizava a forma de gestão territorial, já que os habitantes locais tinham pouco controle sobre as terras que ocupavam. Prevalecia a visão oficial da utilização do território, que não levava em conta as características culturais e tradicionais dos povos, tidas como idiossincrasias transitórias e atrasadas em face do padrão civilizacional. Portanto, a tutela oficial, aliada à ideologia evolucionista, teve grande impacto na forma de gestão dos territórios ocupados por indígenas e na própria definição dos mesmos, com influência direta na extensão do território demarcado para essas populações. Se os índios passariam a ser camponeses num futuro próximo com a ajuda do Estado, seus territórios deveriam estar adequados a essa realidade, visando inclusive sua futura absorção de sua mão de obra pelas frentes econômicas.

Essa abordagem foi, ao longo do tempo, recebendo duras críticas. Primeiro, pelos meios acadêmicos, que sepultaram a concepção evolu-

cionista que considerava as diferenças culturais como simples estágios de um processo evolutivo. Depois, pela atuação das lideranças indígenas e indigenistas, que defenderam e valorizaram a diversidade cultural dos povos indígenas. A diferenciação cultural, antes tida como transitória, reverteu sua imagem negativa, passando a ser considerada como fator fundamental de identidade do grupo e de patrimônio nacional enquanto riqueza tangível e intangível do país. A condição de “diferente” dos povos indígenas, que no imaginário nacional era vista como uma espécie de “atraso” a ser superado, foi dando lugar a um direito desses povos a terem suas especificidades culturais reconhecidas e garantidas pelo Estado brasileiro.

O processo de valorização do direito à diferença e à especificidade cultural indígena como parte das relações de cidadania, que culminou na elaboração da nova Constituição de 1988, tornou evidente a relação entre o direito à cultura e o direito à terra, marcando uma nova concepção de processo de demarcação das terras indígenas. De um lado, foi demonstrado que um dos aspectos mais fundamentais da proteção à cultura indígena é a garantia de terras, cuja extensão está relacionada não somente com a sobrevivência econômica, mas também com o papel desempenhado pelo território nas referências culturais dos povos. Por outro lado, os direitos garantidores da cidadania dos índios derrubaram na prática a tutela exercida pelo Estado, colocando-os em igualdade com os demais brasileiros.

A Constituição de 1988, ao garantir o direito a terra baseado nos “usos e costumes” das populações indígenas, alterou o procedimento utilizado para a identificação e a definição da extensão da terra indígena a ser demarcada, garantindo o direito de usufruto do território de acordo com a cultura indígena local.³ Dito de outra maneira: a valorização das culturas indígenas pela sociedade brasileira e a extensão da cidadania plena a esses povos determinam que o processo de demarcação das Terras Indígenas defina uma extensão territorial capaz de assegurar não somente a reprodução física dos índios, mas também sua reprodução cultural. Esta garantia inclui o direito de uso do território de acordo com as referências culturais indígenas, respeitando o modo de vida desses povos.

A Terra Indígena tornou-se, a partir de 1988, uma parte legalmente constitutiva da identidade étnica e, por isso mesmo, um direito garantido constitucionalmente. Da mesma forma, os modos culturais de uso desta terra entraram no conjunto de direitos para assegurar a especificidade desses povos. Mas como é possível que uma extensão territorial cumpra um papel cultural importante para as populações indígenas?

As sociedades ditas “modernas” são marcadas por um tipo determinado de relação com o território, caracterizado pela exploração dos recursos orientada pelo mercado. O sentido fundamental desse tipo de relação com a terra é a geração de lucro a partir do uso de seu potencial econômico, seja ele agrícola, pecuário, madeireiro, de mineração etc. Apesar de ser preponderante e estar em processo de expansão no mundo, trata-se de uma forma específica de relação com o território (considerada desde o ponto de vista de produção de lucro), entre outras formas existentes.

³ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

No entanto, para um grande número de populações, as terras por elas ocupadas possuem uma riqueza de significados em nada relacionada com o potencial de exploração direcionado aos mercados. Um bom exemplo é o significado religioso de alguns territórios, como a “terra santa” para os judeus. A região onde foi criado o Estado de Israel, apesar de não possuir um potencial econômico natural, carrega uma importância simbólica tão fundamental que atua na definição da identidade de uma população que está associada àquela região do planeta.

Este fenômeno, ou seja, a associação entre território e identidade de um grupo social, ocorre em diversas partes do mundo. Os usos do território também variam de acordo com seu papel no universo simbólico da população que o habita. Ora, esse conjunto variado de relações com a terra, que atua na definição da identidade de muitas populações, constitui no Brasil um direito das populações indígenas. Isto significa que os processos de demarcação territorial ocorridos em sua maioria após o início dos anos 80 passaram a levar em consideração a importância cultural da gestão territorial, cumprindo o dever legal de garantir as condições para a manutenção das especificidades desses povos.

As formas de utilização do território também constituem os processos de definição da identidade cultural indígena. Isto envolve os conhecimentos tradicionais associados aos recursos naturais das terras, os rituais que estruturam todas as atividades relacionadas a esses recursos e as formas e concepções de gestão do território pelos povos indígenas.

A diversidade de povos indígenas no país e a diversidade de regiões ocupadas dão origem a um conjunto muito variado de concepções e formas de uso da terra. A biodiversidade e as necessidades associadas aos recursos também são muito específicas e fazem parte dos aspectos definidores da identidade cultural.

A conclusão de que a gestão territorial das terras indígenas é um processo marcado pelas formas e pelas lógicas próprias que cada grupo possui. No passado, os processos impostos pelo Estado brasileiro de gestão de terras indígenas, em geral capitaneados pela agência indigenista oficial, eram marcados por lógicas que não tinham relação com as formas indígenas de atuar sobre seu território. Esse fato justificava a

realização de projetos econômicos alienados da realidade indígena que se transformaram em fracassos históricos.

Por outro lado, as mudanças geradas pelo histórico de contato entre índios e a sociedade nacional representam desafios e motivam alterações nas formas tradicionais de gestão e utilização dos territórios. O caminho entre as concepções indígenas de território e suas formas de gestão e os desafios e a alteração das demandas indígenas provenientes da modernidade constituem um processo aberto, cujo êxito depende do protagonismo dessas populações.

2 0 processo histórico e as transformações culturais: relação com a gestão dos territórios indígenas

Para se compreender de forma ampla a relação entre as culturas dos povos indígenas e suas terras em um país como o Brasil, tão diverso, deve-se necessariamente levar em consideração os processos históricos de colonização que atuaram nas diferentes regiões do país e que influenciaram todos os povos indígenas brasileiros das mais variadas maneiras. A relação atual que cada povo possui com suas terras é fruto de um processo complexo que envolve a cultura, incluindo a forma de viver e de pensar da população e a sua história em relação às frentes de colonização que atuaram localmente.

O Brasil, com seu extenso território, possui também muitos povos indígenas diferentes, cada um com sua própria história. Por isso a realidade das regiões do país em termos de terras indígenas é tão diferente. Considerar essa diversidade é a chave para explicar, por exemplo, porque alguns povos indígenas têm mais terras do que outros, porque os desafios enfrentados por esses povos são tão diversos e os processos de gestão territorial devem ser também tão diferentes.

Vamos começar pensando em alguns exemplos. Enquanto a região Amazônica possui terras indígenas de grande extensão, muitas delas com abundância de caça, peixe e de terras cultiváveis, alguns povos nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste vivem em terras tão pequenas

que não têm como produzir o alimento necessário para sua sobrevivência. Como exemplo do que se afirma, podem ser citadas as Terras Indígenas do Alto Rio Negro ou Vale do Javari, ambas no estado do Amazonas. Nessas terras os índios têm fácil acesso a recursos naturais suficientes para uma vida digna, embora isto não queira dizer que essas populações não enfrentem desafios graves, como problemas com doenças trazidas de fora e invasões, por exemplo. Por outro lado, os Guarani Kaiowá de Dourados, em Mato Grosso do Sul, moram em uma terra tão pequena que não é possível sobreviver dela.⁴ Com poucas exceções, as terras localizadas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul (e as do estado do Mato Grosso do Sul) são terras pequenas, cercadas de fazendas, parte delas com pouca cobertura de florestas ou de vegetação original e em geral pouco férteis. Fica claro que a gestão de territórios como esses, com pouca disponibilidade de espaço para cultivos, pouca ou nenhuma oferta de carne ou peixe, é uma tarefa muito diferente da gestão territorial de uma terra indígena ampla, com muita água, florestas e terras para plantar.

O processo histórico de colonização das terras brasileiras está em curso até os dias de hoje. No início, as terras ocupadas eram as mais próximas dos portos marítimos, e os povos indígenas do litoral foram os primeiros a serem expulsos de onde viviam e a sofrer escravidão por parte dos portugueses. Ao longo dos primeiros séculos do Brasil colonial, o litoral (de norte a sul do país) foi sendo ocupado sempre de acordo com as oportunidades de lucro do mercado europeu. Assim, os colonos se dedicaram à extração de madeira e de produtos florestais e, a partir do final do século XVI, à produção de cana-de-açúcar, produto que tinha alto valor comercial na Europa. Com a cana, o movimento de ocupação territorial direcionou-se para o interior, com as frentes pecuárias (principalmente no nordeste e no sul do país), e com as expedições oficiais e particulares em busca de riquezas minerais.

⁴ As informações de 2006 apontam para uma população de 7.853 pessoas vivendo em uma terra de 3.475 hectares. Fonte: www.isa.org.br.

É claro que os povos indígenas que viviam nas áreas de expansão das frentes colonizadoras tiveram destinos diferentes: muitos resistiram, muitos se deslocaram para o interior, muitos desapareceram por causa de matanças e doenças e muitos se adaptaram ao convívio desigual com os colonos, convertendo-se em força de trabalho da propriedade colonial, de modo a não serem dizimados. No entanto, todos os povos que estavam no caminho das rotas de ocupação colonial perderam terras para os portugueses e depois para os brasileiros, ao longo de cinco séculos de ocupação do território nacional.

Isto explica os motivos de a população indígena ser menos numerosa nessas regiões (Sul, Nordeste e Sudeste). E também de as terras serem tão pequenas, muitas vezes ocupando espaços de pouco valor econômico, em cima de morros e em lugares não muito appropriados para a agricultura. Enquanto as melhores são ocupadas por pastagens, fazendas, ou destinam-se à especulação.

Por outro lado, as terras mais afastadas do litoral foram as últimas a serem colonizadas. Em geral, o processo de ocupação das terras do Centro-Oeste e da região Norte utilizou os rios como estradas para adentrar o território. Nestas regiões houve grande variação do impacto do avanço das frentes de ocupação na vida dos povos indígenas. Algumas vezes as dificuldades de transporte e de escoamento da produção e as características geográficas fizeram com que as terras dos índios não fossem tão exploradas. Já as populações que viviam mais próximas dos grandes rios amazônicos tiveram um contato mais intenso com exploradores e com as frentes extrativistas, o que modificou drasticamente seu estilo de vida.

Um dos exemplos desse processo foi o período de exploração da borracha amazônica, no final do século XIX e início do XX, que alterou radicalmente as relações entre as pessoas (indígenas ou não) na região, estabelecendo um fluxo migratório vindo do Nordeste e uma nova modalidade de exploração da mão de obra indígena, o regime de barracão, pelo qual os trabalhadores ficam ligados a um patrão por dívidas contraídas para obter bens de que passaram a necessitar.

Assim, as populações indígenas brasileiras viveram diferentes níveis

de pressão de acordo com os processos históricos de ocupação colonial, ou de contato interétnico.⁵ Por isso, alguns povos sofreram influências maiores da população brasileira, do que outros, o que levou a um quadro muito variado de situações. Muitos povos indígenas passaram por transformações radicais em relação ao seu modo de vida, de organização e ao seu idioma. Alguns chegaram, inclusive, a perder seu idioma original ou mesmo a negar ou a esconder sua identidade étnica, para poderem se adaptar às pressões colonizadoras e sobreviver fisicamente aos processos de ocupação de suas terras.

Em resumo, o impacto da ocupação territorial nas terras habitadas por índios foi muito variado e mais variadas ainda foram as transformações culturais pelas quais passaram esses povos. Esse impacto, assim como essas transformações, tiveram consequências na forma de cada grupo étnico lidar com seu território. As próprias concepções de território modificaram-se ao longo da história. No entanto, as mudanças não significam necessariamente perda de identidade, pois a cultura não é um conjunto de características estáticas e se constitui num processo dinâmico, que está sempre mudando. É importante ressaltar que, entre alguns povos, há alterações visíveis no seu modo de vida, sem contudo significar a perda de identidade e de sua lógica própria de pensar o mundo.

Um exemplo muito concreto de resistência à colonização e à transformação cultural sem a perda da identidade, assim como de demonstração da influência da cultura indígena nas formas de ocupação e gestão do território, é o dos Guarani Mbya do litoral das regiões Sudeste e Sul, talvez as regiões do país mais impactadas pela colonização de cerca de 500 anos.

⁵ Por “contato interétnico”, para este texto, consideram-se todos os tipos possíveis de relações estabelecidas entre indígenas e não indígenas, sem classificá-las em negativas ou positivas.

A cultura Guarani Mbya e seus reflexos no território

Segundo a cosmologia guarani, o mundo teria sido criado a partir da intervenção divina, dando origem a uma primeira terra perfeita (Yvy Tenonde), onde todos viviam na condição de deuses. Contudo, a transgressão de regras e condutas sociais acabou por ocasionar um dilúvio e a destruição desta primeira terra. Posteriormente teria havido a criação da terra em que hoje vivemos, imperfeita, instável e com a possibilidade de nova destruição. Por fim, a divindade maior da cosmologia guarani (Nhanderu Ete Tenonde), depois de repovoar a terra, partiu para a Terra Sem Males (Yvy Marã' e y), deixando sua esposa Ñandecy grávida. Mais tarde, Ñandecy e seus filhos (em momentos diferentes) empreendem viagens tentando encontrar o caminho realizado por Nhanderu rumo à Terra Sem Males. Os filhos, conseguindo encontrar o caminho da morada de seu pai, transformam-se no Sol e na Lua, sendo essa caminhada interpretada por estudiosos como origem do mundo terreno ou refundação do mundo e da sociedade (Neira, 2008).

A história contada pelo mito marca profundamente a forma de viver do povo Guarani Mbya na atualidade, sendo a busca pelo sublime representada pela Terra Sem Males. Mais do que uma prática religiosa, esta busca inclui a mobilidade geográfica para os Guarani. Influi, em última análise, na forma com que pensam e executam a ocupação do território e nas relações sociais que estabelecem entre si. Aqui podemos enxergar, com relativa facilidade, como a concepção de território para os Guarani está fortemente ligada à sua identidade étnica.

O guarani se vê como um ser em constante movimento. Esta mobilidade no espaço que reconhecem como seu território tradicional, hoje ocupado quase que na sua totalidade pelo colonizador (e dividido em quatro países), tem gerado constantes problemas fundiários para este povo. É importante ainda ressaltar que este território guarani não pode ser confundido com qualquer terra. Ele é um espaço referenciado ecológica e geograficamente. Por um lado, está diretamente associado ao bioma Mata Atlântica, essencial para a sua sobrevivência. Por outro, inclui uma área geográfica específica que, segundo a cosmologia guarani, foi habitada por Ñandecy.

A concepção de mobilidade dos Mbyá relaciona-se com a do território, sendo impossível que uma exista sem a outra. Desse modo, pode-se perceber como toda a ação sobre o território é influenciada pela cultura guarani. A sua maneira de ocupação e o manejo dos recursos naturais nele existentes por meio de cultivos de rotação ou plantio em trilhas são algumas das formas de elaboração social de seu território alinhadas com suas concepções.

A partir de meados da década de 80 do século XX, mas principalmente nos anos 90, houve uma crescente mobilização da sociedade brasileira em torno da proteção das culturas indígenas nativas e do reconhecimento dos direitos originários pela Constituição Federal, ou seja, dos direitos à terra que os povos indígenas tinham por estarem aqui antes da chegada do europeu. Este momento histórico criou condições para a valorização e defesa das diferenças e das identidades próprias, vistas como riqueza cultural do país. Aos poucos este movimento tornou-se mais forte, com povos, que aparentemente tinham “perdido” ou ocultado sua identidade indígena, retomando seus rituais e suas características como um grupo distinto. Principalmente na região Nordeste, muitos grupos que antes não se apresentavam como indígenas passaram a realizar um esforço para resgatar suas origens e suas características indígenas, em um movimento de inversão do processo histórico que foi responsável pela perda de suas especificidades.

Mesmo na região Amazônica, povos como os Cocama, moradores da região do Alto Solimões, também passaram a se reconhecer indígenas, sobretudo pela possibilidade de regularização fundiária e acesso a políticas públicas com as quais os povos indígenas começaram a interagir. É curioso notar como a gestão territorial teve um impacto positivo na identidade cultural destes povos.

De qualquer modo, seja nos casos de culturas indígenas com longo histórico de contato com a sociedade nacional, seja nos casos de sociedades sofrendo com um contato recente e de proporções ainda não vivenciadas, a transformação cultural é sempre uma constante. Novas gerações influenciadas pelo contato com a sociedade brasileira frequen-

temente apresentam outras demandas e aspirações em relação à economia indígena e à sua própria cultura. Tais aspirações irão determinar uma relação diferente com o uso da terra e dos recursos naturais nela existentes num futuro próximo.

Assim, o uso “tradicional” desses recursos naturais, seja por razões econômicas, ecológicas ou culturais, todas associadas ao contato, tem se transformado ou tido dificuldades em se manter. Não se pode considerar a transformação no uso dos recursos naturais como um problema, pois ela é algumas vezes positiva, tanto para a sociedade indígena quanto para a economia da região. Isto acontece, por exemplo, quando a comunidade indígena decide vender seus produtos para um mercado mais exigente e com uma demanda maior:⁶ a tecnologia nova que é introduzida passa a ser importante para poupar mão de obra ou mesmo para evitar dano ambiental ao recurso explorado.

Contudo, algumas vezes a mudança cultural relacionada ao uso dos recursos pode ser negativa, havendo perda de conhecimento tradicional, tanto da biodiversidade local quanto dos processos utilizados para coleta, beneficiamento e consumo de um determinado recurso. A mudança, até mesmo na dieta alimentar que alguns povos experimentaram, é um exemplo das enormes transformações pelas quais passam os povos indígenas no Brasil. O box a seguir relata o exemplo dos Xavante, povo cujo contato permanente com a sociedade nacional tem pouco mais de meio século.



Milho tradicional dos Uru-Eu-Wau-Wau (RO). O milho e outras culturas de subsistência são recursos naturais associados a conhecimentos tradicionais dos diferentes povos indígenas do país. Nos dias atuais, com a crescente pressão da economia capitalista circundante, algumas variedades do milho tradicional tem sido substituídas por variedades mais “produtivas” e algumas vezes sem o mesmo sabor. (foto: Cássio Inglesz de Sousa)

⁶ A este respeito, ver o capítulo da dimensão econômica.

A importância das batatas xavante e do conhecimento associado a este recurso

Os índios xavante, autodenominados A'uwe, viviam de forma seminômade antes do contato com a sociedade nacional. Deste modo tradicional, a gestão de seu território e dos recursos naturais ali existentes sempre esteve garantida. Afirmam, em uma cartilha das batatas nativas xavante produzida pela Sociedade de Proteção e Utilização do Meio Ambiente (PUMA, 2007), que seu alimento nunca faltava, pois mudavam a aldeia de lugar sempre que viam diminuir a abundância de meios para viver. Nesse processo de idas e vindas, realizavam um rodízio que garantia que a natureza tivesse tempo para se recuperar e que pudesse prover todo o necessário para o bem viver no seu retorno para a mesma área.

No entanto, a partir da década de 40 e até meados dos anos 60 do século XX, os diversos grupos Xavante foram “pacificados” como parte de uma política de integração dos indígenas à sociedade nacional e expansão para oeste iniciada por Getúlio Vargas e seu Estado Novo. O crescente contato com a sociedade não indígena trouxe não apenas limitações em termos do vasto território que antes ocupavam, terminando por habitarem reservas muito menores, como também novos hábitos alimentares adquiridos dos “não índios” e introduzidos com o passar do tempo. O tamanho das Terras Indígenas reservadas ao seu usufruto e o sedentarismo que se seguiu ao contato trouxeram ainda uma diminuição dos recursos que tinham disponíveis para alimentação, como a caça, principal item da dieta xavante, o que contribuiu também para a mudança nos hábitos alimentares.

As batatas nativas xavante, por exemplo, identificadas e coletadas sempre pelas mulheres em suas perambulações, foram sendo cada vez mais raras na dieta deste povo. Como não perambulavam mais pelo seu território, não tinham a mesma oportunidade de coletá-las. Sem o hábito, muitas mulheres mais jovens sequer sabiam como reconhecer as diversas variedades de batatas no mato.

Para tentar reverter esse processo de perda da diversidade na dieta alimentar pelos Xavante, e de perda também do conhecimento sobre as características reprodutivas e ecológicas das batatas nativas,

algumas aldeias da Terra Indígena Pimentel Barbosa propuseram (em parceria com a PUMA) um projeto de “Resgate do Conhecimento e Uso das Batatas Tradicionais” e contaram com inúmeras fontes de financiamento. Esses financiamentos possibilitaram o plantio em viveiros de vinte diferentes espécies de batatas nativas, coletadas no mato e transplantadas próximas das aldeias, e a confecção de uma cartilha de manejo destas batatas, levando a uma tentativa de retomada cultural do modelo alimentar xavante nestas aldeias .

Vê-se, então, que os povos indígenas dominam um imenso conhecimento tradicional associado à biodiversidade existente em seus territórios que, além de lhes garantir a capacidade de explorar sustentavelmente este território no passado, ainda hoje tem importância econômica e ambiental. No exemplo das batatas xavante, elas poderiam representar um novo recurso natural importante em função de características especiais quanto às variedades de batatas exploradas comercialmente pela sociedade nacional, seja em relação à produtividade e ao sabor, seja pela capacidade de se adaptarem a possíveis mudanças climáticas em curso. Neste sentido, a perda deste conhecimento sobre as batatas assim como sobre qualquer outro recurso natural pode ser prejudicial não apenas à cultura xavante, mas também à economia mundial. Hoje, cada vez mais o local está associado ao global.

Concluindo, a transformação cultural é um processo que atinge tanto sociedades indígenas com um longo e intenso contato com a sociedade nacional, quanto aquelas recém-contatadas. Ela tem um impacto significativo na gestão dos territórios por parte dos povos que ali habitam. Esse impacto, conforme se procurou mostrar, pode ser positivo ou negativo.

De todo modo, gestores indígenas preparados para acompanhar as ações planejadas e desenvolvidas nos seus territórios, exercendo o protagonismo fundamental a uma concepção de etnodesenvolvimento⁷ aqui apresentada, devem estar atentos para que a mudança cultural não

⁷ A este respeito, ver também o capítulo da dimensão econômica.

lhes fuja ao controle. O papel do bom gestor é garantir que as transformações pelas quais a cultura local passa tenham sempre um sinal positivo. A incorporação de tecnologias e ideias, reinterpretadas à luz de uma dada cultura, assim como os mecanismos de proteção do conhecimento tradicional podem ser especialmente úteis na gestão desses territórios. Por outro lado, a desestruturação cultural pode comprometer irremediavelmente esta gestão, fazendo com que percam até mesmo o controle sobre o território.

3 Iniciativas em curso de proteção, valorização e instrumentalização do conhecimento tradicional

Algumas iniciativas têm sido experimentadas no sentido de garantir que os conhecimentos tradicionais sejam protegidos e que as transformações culturais vivenciadas pelas sociedades indígenas estejam sob seu controle. Tais iniciativas tentam atuar na gestão territorial das Terras Indígenas por meio da dimensão cultural.

A mais consolidada estratégia de proteção do conhecimento tradicional dos povos indígenas no Brasil talvez seja a **educação diferenciada**. O início da conquista portuguesa já trouxe consigo um processo de implantação de projetos escolares que por si só garantiam a submissão política das populações nativas. Para esse processo de dominação contribuíram em primeiro lugar os missionários, que uniam a catequese à educação escolar. Os missionários impunham desta forma a dominação do português em detrimento das diferentes línguas faladas pelos povos indígenas no Brasil, assim como da religião católica sobre as religiões indígenas (Silva & Azevedo, 1995).

Depois de um longo período lutando por educação para suas crianças, de forma que viessem a ter oportunidades de melhoria da qualidade de vida como a da sociedade nacional envolvente, muitos povos indígenas perceberam que a educação convencional, adicionada apenas da preocupação do bilinguismo, poderia se tornar uma forma de dominação da sociedade não indígena sobre eles. Desde os anos 90, mas prin-

cipalmente a partir dos anos 2000, uma nova concepção de educação indígena, diferenciada para cada povo, conforme sua própria cultura, passou a ser defendida por especialistas e lideranças indígenas como necessária para a proteção dos conhecimentos e das culturas indígenas.

Uma educação deste tipo viabiliza (apesar de não garantir) que o diálogo inerente ao contato interétnico seja realizado sem a hegemonia de uma cultura sobre outra, ou seja, permite que um gestor indígena, formado em uma concepção de educação diferenciada, ajude a traduzir os anseios de seu povo em termos de proteção e ocupação da terra, exploração dos recursos naturais ali existentes e valorização cultural. Permite também que novas tecnologias possam ser apropriadas e incorporadas sem acarretarem impactos culturais negativos, como a perda de identidade. A educação diferenciada é a base sobre a qual todas as demais iniciativas de gestão territorial devem ser alicerçadas.

Outra iniciativa importante é a dos *etnomapeamentos participativos*, que vêm sendo realizados por indígenas e seus aliados. Esses etnomapeamentos são instrumentos com objetivos muito mais econômicos (de planejamento da exploração do território) e ambientais (de planejamento do manejo ambiental de recursos naturais utilizados) e, por isso, estão mais bem descritos nos capítulos sobre a dimensão econômica e ambiental da gestão territorial das Terras Indígenas. Contudo, ao se executar uma proposta de etnomapeamento, a dimensão cultural ganha um papel de destaque na medida em que todo o conhecimento que os povos indígenas têm de seu território deve ser incorporado a este levantamento e fazer parte de um Plano de Gestão (resultado lógico de um processo como esse). Mais do que isso, tal tipo de metodologia permite expressar as diferentes lógicas indígenas empregadas na organização do espaço e na ocupação territorial.

O protagonismo indígena só pode ser efetivamente alcançado se consideradas a lógica própria e as perspectivas culturais de cada povo no planejamento da gestão de seu território. Mecanismos de **salvaguarda dos conhecimentos** indígenas, como aqueles associados à biodiversidade, têm sido discutidos como elementos de proteção das culturas indígenas, dos direitos que os povos têm sobre suas “criações culturais”

e da própria biodiversidade. Alguns deles, apesar de controversos do ponto de vista da adequação às diferentes culturas indígenas, teriam o potencial (contanto que bem manejados) de contribuir, inclusive, para o financiamento de ações de gestão territorial.

Como se trata de um conhecimento coletivo, não sendo produto da criação de uma única pessoa, a lógica capitalista do “patenteamento” não se mostra adequada para lidar com as questões ligadas à propriedade e aos direitos sobre os lucros que adviriam da exploração deste conhecimento. Muitos conhecimentos são inclusive compartilhados por mais de um povo indígena, e suas origens não podem ser atribuídas a qualquer destes povos. A legislação brasileira define que empresas que utilizarão recursos naturais na fórmula de um determinado produto devem identificar, antes de tudo, onde (em que comunidade ou que produtor) se deu o acesso a cada uma das amostras de material genético de interesse para uma determinada fórmula. Nesse sentido, paga-se pelo acesso inicial ao conhecimento, e depois pelo suprimento do recurso ao longo do tempo. Em alguns casos, por conta de dificuldades em se identificar o produtor ou a comunidade que teria direito ao pagamento pelo acesso, o recurso a ser pago acaba em um fundo do Ministério da Justiça (MJ), o Fundo de Direitos Difusos (<http://portal.mj.gov.br/cfdd>).

Essas regras valem não apenas para populações indígenas, mas também para outras comunidades e populações tradicionais que também dominam conhecimentos relevantes sobre a flora e a fauna de onde habitam. Na realidade, a legislação associada ao assunto é bastante complicada e não será abordada neste texto.

O “uso da imagem” de populações indígenas por um empreendimento privado também pode relacionar as dimensões cultural e econômica do território. O caso dos Kayapó com a empresa *Body Shop* é um exemplo bastante interessante e esclarecedor. Durante a década de 90, esta empresa comprou óleo de castanha do Brasil de aldeias kayapó, introduzindo uma pequena fração deste em uma de suas fórmulas. A quantidade utilizada de óleo de castanha era quase insignificante, o que fazia com que o valor pago pela empresa às aldeias, mesmo que muito maior que os praticados no mercado local, ainda fossem insuficientes

para pagar os “direitos de imagem” a que teriam direito os Kayapó pelo uso de suas imagens em peças de publicidade ao redor do mundo.

Nos últimos anos vem crescendo a discussão acerca da ação de registro de manifestações culturais indígenas como patrimônio imaterial pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Existem exemplos com este procedimento, como o registro do grafismo do povo Wajápi ou a iniciativa de registrar o sistema agrícola e alimentar dos povos indígenas do Alto Rio Negro, ambos como patrimônio imaterial brasileiro. O registro pelo IPHAN não garante proteção efetiva de conhecimentos tradicionais, mas serve como estratégia para garantir o reconhecimento oficial de contribuições de diferentes povos ou sociedades para o patrimônio cultural brasileiro. Este reconhecimento tem se mostrado importante como forma de estimular a transmissão e a continuidade dos processos registrados, além de inibir ou dificultar a apropriação indevida desses processos por terceiros, por exemplo, o patenteamento ou registro de cultivares.

Para compreender melhor essa discussão, é importante que se faça antes uma conceituação sobre o que se entende por patrimônio imaterial. Segundo Manuela Carneiro da Cunha (2005), o patrimônio imaterial de um povo não se compõe de elementos imutáveis, mas é uma “recriação permanente” e depende de um sentimento de continuidade em relação às gerações anteriores. Ele é, neste sentido, dinâmico e historicamente dado. Carneiro da Cunha ainda relaciona a reprodução do patrimônio imaterial à possibilidade de acesso a um território e aos recursos naturais ali existentes.

Assim, recentemente, os processos de registro do patrimônio imaterial de povos indígenas por todo o país, como ocorreu com os Wajápi no Amapá, tornaram-se comuns. Tais processos permitem o registro e o reconhecimento de conhecimentos e habilidades culturais específicas de um determinado povo como patrimônio cultural brasileiro. Esse reconhecimento oficial tem demonstrado potencial de estimular a continuidade de processos locais, mas é importante que se tenha clareza sobre a natureza dinâmica desses processos culturais, evitando seu en-gessamento a título de “manutenção da cultura”. Muito provavelmente

as iniciativas de proteção e valorização cultural que têm sido mais comuns partem de um diagnóstico, já aqui apresentado, de transformação das culturas indígenas em processo de intenso contato interétnico com a sociedade nacional. A partir deste diagnóstico, lideranças indígenas têm proposto e realizado ações e projetos com o objetivo de valorizar suas culturas “para dentro” e “para fora”, ou seja, para que a sociedade brasileira passe a reconhecer cada vez mais a importância das culturas indígenas, e para que os jovens dessas sociedades indígenas também valorizem suas próprias culturas.

Um exemplo de tais iniciativas é a criação de *museus indígenas, centros culturais* e outras formas de exposição de artefatos ou manifestações culturais que diferentes comunidades produziram e continuam produzindo. Assim, tem sido comum a coleta de músicas tradicionais, filmagem de festas e outras manifestações culturais, com a consequente *produção de livros, CDs ou DVDs* como estratégia de valorização cultural indígena. Algumas vezes estas iniciativas acabam apresentando uma perspectiva de preservação cultural muito próxima do que se pretende em um zoológico ou jardim botânico para o mundo animal e vegetal.

Desse modo, seja em projetos de museus ou centros culturais, seja em projetos de coleta e sistematização de diferentes manifestações culturais, corre-se sempre o risco de engessamento da cultura, caso esta seja entendida como imutável. Neste caso, a valorização da cultura pode vir a se tornar um objetivo sem função, já que o que foi valorizado não é a cultura dinâmica que existe na prática, mas uma idealização que só pode ser encontrada em livros, museus e outras formas de apresentação exterior.

Por outro lado, quando a ação proposta já parte da transformação cultural em curso para, a partir dela, intervir na realidade, o resultado dos projetos culturais pode ter maior alcance na gestão territorial que outros tipos de projetos sociais. Este, por exemplo, é o caso do “Projeto Documenta Kuikuro”, apresentado no Box a seguir.

O projeto “Documenta Kuikuro”: as raízes culturais através do olho mágico das câmeras

Maira Smith

O povo Kuikuro, falante de língua karib, habita a região entre os rios Culuene e Curisevo no Parque Indígena do Xingu (PIX), e faz parte de um complexo sistema pluriétnico e multi-linguístico que caracteriza a porção sul do Parque, conhecida como Alto Xingu. Nos últimos anos, esse povo vem adotando uma estratégia, cada dia mais comum entre os povos indígenas, de promover o registro de aspectos de sua cultura em vídeo para evitar possíveis perdas diante do contato interétnico com a sociedade nacional.

A ideia de documentação da cultura em vídeo surgiu a partir das preocupações do cacique da aldeia Ipatse, Afukaká Kuikuro, com o crescente desinteresse dos jovens e com as dificuldades de transmissão de “saberes e fazeres” entre as gerações. Influenciados por um grupo de jovens professores da escola indígena da aldeia, que valorizava, sobretudo, a cultura local no processo educacional, os Kuikuro decidiram apostar na apropriação de tecnologias não indígenas em favor de suas tradições, solicitando apoio de pesquisadores do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi então proposto que os jovens fossem envolvidos no projeto de documentação e fossem capacitados para o processo de gestão, pesquisa e registro da cultura, principalmente através de vídeo. O vídeo se justificaria por ser uma mídia de interesse para as novas gerações e cada dia mais acessível entre os povos indígenas. A formação de pesquisadores e cineastas permitiria atrair o interesse dos jovens para suas raízes culturais. Inicialmente, a ideia não foi bem aceita pelas outras lideranças indígenas do Alto Xingu, que acreditavam que a entrada de tecnologias exógenas aceleraria ainda mais os processos de transformação cultural na região. Com a necessidade de conquistar o reconhecimento de seus pares, o desafio dos Kuikuro tornou-se ainda maior. “Documenta Kuikuro” foi o nome dado à proposta mais ampla de documentação da cultura kuikuro, que seria consolidado a partir de projetos específicos.

Passados alguns anos da proposta inicial e algumas dificuldades na administração de seus projetos, os Kuikuro contam atualmente com um acervo documental de mais de 100 horas de gravação de cantos e rituais, além de uma equipe de jovens cineastas em processo avançado de formação e um centro de documentação cultural e produção de vídeo na aldeia Ipatse. Durante a inauguração do centro e o lançamento de filmes produzidos pelo “Coletivo Kuikuro de Cinema”, os Kuikuro puderam comprovar interna e externamente que estavam certos ao apostar na força de sua cultura para se apropriarem de tecnologias não indígenas em favor de suas tradições. O reconhecimento dos chefes e das lideranças de outros povos do Alto Xingu pelo sucesso do projeto “Documenta Kuikuro” evidenciou a questão cultural local em sua perspectiva territorial.



Representantes Ticuna e Cocama do rio Içá (AM), debruçados sobre imagem de satélite de sua região, durante trabalhos de identificação de Terra Indígena discutem sobre seu território, localidades de importante representação micro-regiões, recursos naturais disponíveis e formas de uso. O conhecimento e as representações culturais sobre o território são fundamentais tanto para a garantia como para a gestão territorial das Terras Indígenas. (foto: Cássio Inglez de Sousa)

Retomando o argumento da relação entre cultura e gestão territorial de Terras Indígenas, pode-se considerar que diversas iniciativas têm sido tentadas com o objetivo de valorizar os saberes e as práticas indígenas que têm potencial para intervir na gestão de suas terras. Esses saberes e essas práticas estão associados aos usos dos recursos naturais, à concepção de território que estes povos mantêm e à própria identidade étnica, que lhes garante até mesmo o direito a terra, conforme a Constituição brasileira.

As iniciativas de valorização das culturas indígenas e suas relações com o território acima descritas são sempre um desafio, na medida em que trabalham com meios e tecnologias inovadores. O exemplo da educação diferenciada demonstra que é possível transformar e utilizar instrumentos, que em princípio eram alheios à cultura indígena, em benefício desses povos. Através deste exemplo pode-se perceber o elemento “novo” que a escola representa para as diferentes culturas indígenas ser reapropriado culturalmente de forma a não submetê-las aos valores externos. Da mesma maneira, é importante que as novas estratégias de gestão do território, neste caso focadas na valorização da cultura e dos conhecimentos indígenas, estejam orientadas sempre para o protagonismo dos povos indígenas, contribuindo para sua valorização e para o direito à identidade diferenciada.

Referências bibliográficas

- CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. “Introdução”. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 32, p. 15, 2005.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Um Grande Cercado de Paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995. 335p. 1995.
- NEIRA, Juan Carlos Aguirre. *Ocupação e Gestão Territorial de Indígenas Mbyá-Guarani: Análise a partir da formação da Aldeia Itanhaen, em Santa Catarina – Brasil*. Florianópolis: UFSC, 2008. p. 65-90.
- PUMA. *Dasa Uptabi: de volta às raízes*. Goiás: Gráfica Ideal, 2007. 108p.
- SILVA, Márcio Ferreira da & AZEVEDO, Marta Maria. “Pensando as escolas dos povos indígenas no Brasil: o Movimento dos Professores do Amazonas, Roraima e Acre”. In: SILVA, Aracy Lopes da & GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. *A Temática Indígena na Escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus*. Brasília: MEC/MARI/UNESCO, 1995. p. 149-170.

Parte 4: Dimensão Ambiental

Maira Smith
Fabio Vaz Ribeiro de Almeida

1 Importância da dimensão ambiental na gestão territorial indígena

a) Recursos naturais nos territórios indígenas

A dimensão ambiental na gestão de territórios indígenas é tão importante que é comum confundir-se num primeiro momento gestão territorial e gestão ambiental. No entanto, em uma análise mais cuidadosa, pode-se dizer que o espaço territorial engloba o meio ambiente, mas não é constituído exclusivamente por ele. Apesar de o termo ambiente, na cultura urbana ocidental, em geral remeter à ideia de natureza em contraposição ao que é modificado pelo homem, alguns geógrafos definem o conceito de meio ambiente essencialmente como uma construção social. Nesses termos, o meio ambiente pode ser considerado o contexto material onde as sociedades se inserem, interagem e se reproduzem, independente de sua origem natural ou antropogênica. Ao falar da dimensão ambiental da gestão territorial indígena, estamos nos referindo aos recursos naturais de importância não somente utilitária, mas também simbólica para esses povos. O meio ambiente, ou de forma mais específica, os recursos naturais como a água, a fauna, a flora, os solos, entre outros, constituem a base material de um dado território. As diferentes sociedades humanas, sejam elas indígenas ou não indígenas, interagem e transformam o ambiente por meio de sua cultura e são influenciadas por ele.

A produção de alimentos, abrigo, vestimenta, utensílios e toda a cultura material, que constituem as necessidades básicas de qualquer sociedade humana, é resultante do uso e da transformação dos recursos naturais. As economias indígenas brasileiras, ou todas as atividades produtivas desses povos, estejam elas voltadas para a subsistência das famílias dentro de suas terras ou para a venda de excedentes, são em geral muito dependentes dos recursos naturais disponíveis em seus territórios.



Aldeia do povo Pankararu, localizada na Terra Indígena Pankararu (PE), com extensão de 8.100 ha de extensão. (Foto: Priscila Matta)

Também a segurança alimentar dos povos indígenas está intrinsecamente relacionada com as condições ambientais. É comum, em terras e territórios muito pequenos, como é o caso da maior parte das terras indígenas do sul e do sudeste do Brasil, não haver condições adequadas para a produção de alimentos através da agricultura, pela degradação dos solos usados com muita intensidade ou pela falta de caça e pesca, que não encontram espaço necessário para se reproduzirem. Muitas dessas populações indígenas ficam expostas à fome e à desnutrição e passam a depender cada vez mais de recursos externos, tendo sua sustentabilidade comprometida. Em decorrência da falta de alimentação adequada, muitos indígenas que vivem em territórios pequenos enfrentam problemas crescentes de saúde e mortalidade infantil.

Em geral, as economias indígenas são baseadas em sistemas produtivos diversificados que incluem, em diferentes proporções, atividades como agricultura, extrativismo, caça e pesca. É sobretudo por meio dessas atividades, em maior ou menor grau, que as diferentes sociedades indígenas transformam os recursos naturais em suas terras e se apropriam deles. Assim, garantir a disponibilidade desses recursos em territórios atualmente finitos e delimitados constitui um desafio fundamental para a reprodução física e cultural dos povos indígenas nos diferentes contextos socioambientais brasileiros.

Antes da chegada dos europeus ao continente americano, era comum o uso extensivo de grandes áreas por populações relativamente pequenas, garantindo a renovação da maior parte dos recursos por meio dos ciclos ecológicos naturais. Com a introdução da economia de cunho

mercantilista no território brasileiro, seguida da expansão do capitalismo industrial e de sua racionalidade urbana nos meios rurais, as economias indígenas foram sendo confinadas em territórios cada vez menores, sobretudo nas áreas de maior ocupação, como o sul, o sudeste e o nordeste do Brasil. Esse processo veio a se expandir na região Amazônica em um período mais recente, principalmente estimulado por projetos de colonização na época do regime militar.

Com sua sobrevivência física e cultural comprometida, iniciaram-se as lutas indígenas pelas terras. Esta foi a grande força motriz dos movimentos indígenas nacionais nos últimos 30 anos. Embora a política de demarcação de Terras Indígenas possa ser considerada como uma grande conquista dos povos indígenas, a limitação de seus territórios em polígonos finitos, em muitos casos bem inferiores ao tamanho necessário para garantir os ciclos ecológicos e a sustentabilidade no uso de recursos naturais, significou um desafio novo a ser enfrentado por essas sociedades, e de forma bastante diferenciada entre as regiões brasileiras. Daí surgiu a necessidade e a demanda por políticas de apoio à gestão territorial indígena.



Mamanguá. Aldeia Guarani na Terra Indígena Parati-Mirim (RJ), com 79 ha de extensão. (Foto: Fabio Vaz) Ressalta-se aqui as diferenças entre uma aldeia instalada no bioma da Caatinga e outra na Mata Atlântica, com as particularidades em termos de vegetação, recursos naturais e pluviometria que se refletem na ocupação e exploração do território

Contribuições indígenas para a conservação ambiental

a) Prevenção e combate ao desmatamento

Existem visões divergentes quanto à contribuição dos povos indígenas para a conservação ambiental, principalmente quando se comparam as condições socioambientais das diferentes regiões brasileiras. No entanto, não se pode negar a forte colaboração das Terras Indígenas da Amazônia na contenção do desmatamento. Este fato é apontado por autores de diferentes áreas de conhecimento (Ferreira *et al.*, 2007). Resalta-se que muitas Terras Indígenas da Amazônia e do Pantanal têm ajudado a conter o desmatamento de forma mais efetiva que unidades de conservação.

Nesse sentido, é inequívoca a contribuição das Terras Indígenas, sobretudo da Amazônia, na prevenção e no combate ao desmatamento – um dos elementos de maior preocupação dentro da questão ambiental. O controle do desmatamento é um tema-chave das políticas ambientais, pois está diretamente relacionado à emissão de gases do efeito estufa e às mudanças climáticas globais, hoje especialmente relevantes para a sociedade brasileira.

b) Conhecimentos tradicionais e biodiversidade

A agricultura de corte e queima em geral praticada por povos indígenas brasileiros é considerada de baixo impacto, principalmente quando comparada à agricultura empresarial que domina e se expande no Brasil (Emperaire, 2002). Em geral, associa-se às populações indígenas uma alta agrobiodiversidade, que pode ser definida em termos mais amplos como a diversidade de recursos e ecossistemas relacionados à agricultura tradicional (Santilli, 2009). No entanto, pouco se conhece acerca dos processos tradicionais e dinâmicos de geração e manutenção da agrobiodiversidade, bem como de domesticação de espécies por povos indígenas brasileiros. Alguns poucos estudos e investigações apontam para a ocorrência de processos de domesticação de espécies como a pupunha

(Clement, 1988) ou o pequi (Schmidt, 2006) por populações indígenas, mas dificilmente se reconhece a importância desses povos na seleção ou no “melhoramento” genético de novas variedades de plantas e mesmo na formação de fisionomias vegetais, resultantes do manejo humano no passado, as chamadas “paisagens culturais” (Santilli, 2009). Mecanismos de salvaguarda incipientes estão sendo desenvolvidos no âmbito das políticas cultural e ambiental, como é o caso do registro de patrimônio cultural associado à gestão da biodiversidade pelo IPHAN.

A manutenção da diversidade agrícola provavelmente é um dos fatores que permitem que os sistemas produtivos indígenas não dependam de insumos externos (adubos químicos) para a recuperação da fertilidade dos solos. Isto acontece porque as variedades *caboclas* são mais adaptadas às condições locais, onde vêm sendo manejadas há muito tempo, porque o plantio diversificado exaure menos o solo e também pelo fato de que a diversidade genética faz com que, se houver uma modificação imprevista no meio, algumas variedades tenham maior chance de sobrevivência. Além disso, a complementaridade entre atividades como, por exemplo, a agricultura e o extrativismo em diferentes graus, contribui para um uso menos intensivo e impactante dos recursos naturais. Desse modo, é possível afirmar que, em termos gerais, as populações indígenas têm contribuído para a diversificação de variedades agroextrativistas e para a manutenção da agrobiodiversidade (Clement, 1999).

Alguns autores argumentam que, embora os povos indígenas contribuam para o setor agrícola da biodiversidade, mesmo em baixa intensidade, a substituição de áreas florestadas por cultivos normalmente acarreta a diminuição da diversidade biológica local (Casas, 2005). Por outro lado, estudos ecológicos realizados sobretudo na Amazônia mostram que pequenas perturbações, sejam elas de origem antrópica ou não, tendem a formar um mosaico de capoeiras (áreas desflorestadas em processo de sucessão ecológica) de diferentes idades, contribuindo para o incremento da diversidade biológica numa microrregião. Obviamente, esse processo se reverte à medida que os territórios de uso diminuem e crescem as pressões demográficas sobre os recursos naturais, mas é preciso reconhecer que os povos indígenas no passado podem ter

contribuído para a conformação atual e a diversificação de habitats na Amazônia (Balée, 1993).

Muitas Terras Indígenas coincidem com áreas consideradas como prioritárias para a conservação ambiental. O mapa de áreas prioritárias para a conservação na Amazônia, por exemplo, publicado pelo Probio/MMA, indica que as Terras Indígenas correspondem a cerca de 40% da área total de Áreas de Extrema Importância, 36% da área total das Áreas de Muito Alta Importância e 25% do total das Áreas de Alta Importância para a conservação (Cleary, 2004). Este reconhecimento fez com que as Terras Indígenas fossem incluídas, a partir de 2006, no Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), como integrantes da política de conservação da biodiversidade brasileira.

c) Sinergias entre povos indígenas e proteção ambiental

Embora sejam consideradas áreas protegidas no PNAP, a prioridade das Terras Indígenas não é a conservação da biodiversidade, como proposto para unidades de conservação de proteção integral. No entanto, o uso sustentável do meio ambiente é fundamental para garantir a manutenção dos recursos naturais e dos processos ecológicos que permitem sua renovação no espaço, necessários para cumprir o objetivo primordial da demarcação de Terras Indígenas, previsto no artigo 231 da Constituição Federal, que é “proteger e fazer respeitar as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e todos os seus bens, incluindo os recursos naturais utilizados para suas atividades produtivas e necessários à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. Como observado, a importância do componente ambiental na integridade dos territórios indígenas (e vice-versa) é reconhecida na Constituição Federal de 1988, e esse reconhecimento conduziu à elaboração do Decreto 1.775 de 1996, a partir do qual o levantamento ambiental passou a fazer parte obrigatória do processo de identificação e demarcação fundiária.

Nesse sentido, as culturas indígenas dependem da integridade do meio ambiente para se reproduzirem, e o meio ambiente lucra com os

elementos de proteção que podem ser proporcionados por uma boa gestão indígena de seus territórios. Para que se produza essa sinergia, no entanto, é importante que haja apoio para a readequação às novas realidades das terras demarcadas, que é o que se espera de uma política de gestão territorial indígena.

2 A questão ambiental e as Terras Indígenas no Brasil

a) Desafios e problemas ambientais em Terras Indígenas

Como já apontado anteriormente, o próprio processo de demarcação dos territórios indígenas em polígonos finitos e permanentes (não passíveis de modificação) já constitui por si um grande desafio ambiental a ser enfrentado pelos povos indígenas do Brasil, independente da região onde vivem. Obviamente, o tamanho das terras delimitadas faz uma enorme diferença nos impactos diretos da demarcação, mas o processo em si já acarreta mudanças nas formas de vida dos indígenas se comparado aos padrões anteriores. Independente do tamanho dos territórios, a demarcação acarreta em maior ou menor período a sedentarização e um uso mais intensivo dos recursos naturais, decorrente do aumento demográfico sem ampliação da área. A intensificação no uso de recursos naturais dentro das Terras Indígenas tende a causar problemas ambientais no longo prazo, como o comprometimento de processos ecológicos e a perda de biodiversidade, ambos importantes para a recomposição e a sustentabilidade de recursos utilizados pelos povos indígenas ali residentes. Em última instância, esses problemas ambientais podem causar impactos negativos sobre as economias indígenas.

O pequeno tamanho territorial é um desafio enfrentado por algumas Terras Indígenas, sobretudo nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste e no Pantanal. Terras muito pequenas apresentam problemas relacionados ao uso intensivo do solo, comprometendo sua capacidade produtiva e, consequentemente, ameaçam a segurança alimentar e a saúde dos povos que nelas habitam. Nas regiões Sul e Sudeste, principalmente,

onde o processo de ocupação não indígena é muito antigo, o valor imobiliário das terras é alto e a disputa local por recursos naturais é mais intensa. São raros os casos em que as fisionomias vegetais originais são mantidas, e é comum que as terras estejam já bastante degradadas no momento da demarcação. O processo de recuperação ambiental dessas terras para que retomem sua capacidade produtiva é caro e demorado, portanto, nem sempre possível. Recursos como animais de caça, por exemplo, dificilmente podem ser recuperados mesmo no longo prazo. Em geral, nessas áreas os costumes indígenas já estão bastante modificados em função da escassez de recursos, e há maior dependência do mercado, inclusive para a subsistência. Como a capacidade produtiva das terras pequenas e degradadas é baixa ou quase inexistente, a possibilidade de que elas gerem renda é também bastante restrita, principalmente quando se utilizam meios de produção “tradicionais”. Problemas de saúde indígena nessas regiões têm sido diretamente relacionados às más condições ambientais.

Os Kaingang e o confinamento em pequenos territórios

Os Kaingang tradicionalmente viviam de caça, coleta e agricultura, e habitavam extensas áreas nos atuais estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e também na província de Misiones (Argentina). Até o início do século passado havia ainda grupos não pacificados nos estados de São Paulo e Paraná, que, assim como os demais, foram conquistados e aldeados à força.

“Tendo perdido a maior parte de seus antigos territórios, os Kaingang ainda viram suas florestas serem devastadas pelas serrarias implantadas nas terras kaingang e as melhores terras serem arrendadas para fazendeiros brancos pelos próprios órgãos indigenistas. Mais recentemente, várias comunidades kaingang e de outras etnias foram atingidas direta ou indiretamente por barragens que afetaram ainda mais as suas condições de vida.

Confinados em minúsculas parcelas de terra, o constante reuso do solo e a perda da cobertura vegetal transformaram as TIs em espaços degradados ambientalmente, cuja produtividade não atende às necessidades materiais das famílias. Somando-se a tudo isso a ineficácia das políticas indigenistas, o quadro atual nas TIs é de grande precariedade em todos os setores da vida, e manifestam-se em: subnutrição, doenças infecto-contagiosas, alcoolismo, alto índice de mortalidade infantil e doenças de pele. Apesar dessas condições, verifica-se uma disposição em superá-las através de diversas lutas: pela reconquista de parte das terras perdidas, por uma educação escolar e políticas de saúde que respeitem suas especificidades socioculturais e projetos de ecodesenvolvimento sustentáveis” (Tommasino & Fernandes, em:<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/kaingang>).

Outro problema comum, enfrentado principalmente na região Sudeste e na costa da região Nordeste, sobretudo onde existem ainda trechos remanescentes de Mata Atlântica, é a sobreposição com unidades de conservação e áreas destinadas à conservação da biodiversidade. Como já mencionado, nessas regiões o valor imobiliário da terra é muito alto

e existem pouquíssimas áreas com cobertura vegetal original. Essa escassez de áreas preservadas contribui para intensificar a disputa entre comunidades indígenas e setores ambientalistas que defendem a conservação da biodiversidade sem a presença humana, principalmente em ecossistemas muito fragmentados e ameaçados.

A forte pressão do entorno é um desafio enfrentado especialmente por Terras Indígenas localizadas em regiões de fronteira internacional, de expansão da fronteira agrícola ou próximas de áreas urbanas. Problemas ambientais em Terras Indígenas decorrentes da proximidade de áreas de fronteira internacional são mais frequentes na Amazônia, como é o caso do que é enfrentado pelo povo Ashaninka do rio Amônea na divisa entre o Acre e o Peru. Os Ashaninka enfrentam dificuldades de conter a entrada e a exploração ilegal de madeira por madeireiros peruanos em suas terras. Outras Terras Indígenas de fronteiras passam por situações semelhantes, como a invasão e o esconderijo de traficantes que exploram recursos naturais, entre outros.

A pressão do entorno pode também ocorrer de forma menos direta que a invasão e a ocupação de territórios indígenas por forasteiros. Em algumas áreas de expansão da fronteira agrícola, as Terras Indígenas ainda não sofrem impactos diretos do desmatamento e da substituição de florestas dentro das áreas demarcadas, mas sentem as consequências do desmatamento do entorno por meio da contaminação de corpos d'água por fertilizantes e agrotóxicos, erosão dos solos, redução de recursos de pesca e, sobretudo, perda de recursos e variedades da agrobiodiversidade, que são importantes para manter a produtividade dos ecossistemas cultivados e para a segurança alimentar. A ameaça e a perda de recursos e, sobretudo, de processos mantenedores da agrobiodiversidade são problemas complicados, principalmente por não apresentarem impactos diretos tão aparentes.

A agricultura empresarial que avança nas fronteiras agrícolas obedece a uma racionalidade que vem dos meios capitalistas urbano-industriais, especialmente por meio da agroindústria, e que tem como foco o mercado de *commodities*, que se caracteriza pela existência da grande propriedade privada, baseada na monocultura, com forte dependência

de insumos industrializados e homogeneização dos recursos agrícolas. Mesmo que este tipo de agricultura não seja praticada materialmente dentro das Terras Indígenas, a maior relação desses povos com o mercado favorece a entrada dessa forma de racionalidade em seus sistemas produtivos e enfraquece os sistemas agrícolas tradicionais, geralmente baseados na valorização e no cultivo de variedades agrícolas. No longo prazo, são enfraquecidos os processos tradicionais de manejo e cultivo e adotados sistemas mais voltados para suprir os mercados locais, ameaçando os mecanismos que durante séculos favoreceram a diversificação de recursos e ecossistemas agrícolas.

Outro fator que exerce pressão direta e indireta sobre os territórios indígenas são as políticas e os projetos de desenvolvimento regional e instalação de infraestrutura, voltados para suprir, sobretudo, as populações urbanas que hoje constituem a grande maioria da população brasileira. Estradas, hidrelétricas e outras obras de infraestrutura avançam principalmente na Amazônia para abastecer esta e outras regiões, que vivenciam um processo de urbanização desordenado num passado recente e atualmente requerem ações de reordenamento que, pelo menos em parte, dependem dessa infraestrutura prevista. Este é um dos principais dilemas hoje enfrentados na região Amazônica: projetos de desenvolvimento e colonização foram iniciados sem planejamento prévio, pessoas foram trazidas de outras regiões e assentadas em territórios indígenas considerados erroneamente como vazios demográficos. O Estado manteve-se durante muito tempo ausente, o processo continuou de forma irregular, direcionado pelo mercado e pelas forças sociais e políticas locais. Atualmente, o Estado tenta retomar o controle de uma situação que foi alavancada por ele mesmo, acirrando ainda mais os conflitos e as desigualdades sociais regionais.

As novas obras de infraestrutura, principalmente dadas as condições socioambientais que ficaram latentes durante esse processo mal planejado de ocupação do território pela sociedade envolvente, podem não atingir diretamente os territórios indígenas já demarcados, mas mesmo nessa situação tendem a causar impactos ambientais significativos, com consequências negativas para os modos de vida indígenas nas diferen-

tes regiões em que tais obras se realizam. A construção de barragens, a construção e o alargamento de estradas, o alargamento de partes de rios para a construção de hidrovias, a inundação de florestas, entre outras ações, modificam significativamente os regimes hidrológicos, podendo alterar até mesmo regimes climáticos locais, o que influencia diretamente a disponibilidade e a qualidade de recursos hídricos, de pesca e caça, os ciclos agroextrativistas, causando fortes implicações nas formas de ocupação do solo e na sustentabilidade ambiental dos territórios indígenas.

Além do problema de invasão e exploração irregular de recursos naturais por terceiros nas Terras Indígenas, existe o da participação ou convivência indígena em atividades ilegais praticadas dentro das áreas demarcadas, como arrendamento de terras para agricultura empresarial e pecuária, exploração madeireira, caça e pesca comercial e mineração. Esses problemas variam de acordo com a situação socioambiental local, mas ocorrem em todas as regiões brasileiras.

Embora as mudanças climáticas possam atingir populações indígenas e não indígenas de todas as regiões, principalmente causando ou intensificando problemas ambientais como a mudança de ciclos ecológicos, a desertificação etc., populações que foram historicamente expropriadas de territórios maiores (como os indígenas do nordeste) e que vivem de uma agricultura de baixo impacto tendem a sofrer mais que populações citadinas. Os poucos e pequenos territórios indígenas localizados no semiárido da região Nordeste são os mais ameaçados pelos possíveis efeitos do aquecimento climático global, correndo maior risco de desertificação. Os problemas decorrentes da falta de água no semiárido também atingem populações indígenas.

b) Políticas ambientais e Terras Indígenas

A política ambiental no Brasil desenvolveu-se propriamente nas últimas quatro décadas e foi impulsionada por movimentos sociais localizados e, sobretudo, pela pressão internacional. Até o início da década de 1970 não existia no Brasil uma política ambiental definida, mas al-

gumas ações dispersas voltadas para o tema, que eram sustentadas legalmente pelo Código das Águas (1934), pelo Código Florestal (1965) e pela Lei sobre a Fauna Silvestre (1967) (Souza, s.d). A política ambiental brasileira foi caracterizada por três diferentes etapas: uma primeira fase com predominância de uma *ótica corretiva* na década de 1970, uma segunda fase com *ótica preventiva* nos anos 1980 e uma terceira com uma **ótica mais integrada**, a partir dos anos 1990.

A política indigenista no Brasil avançou significativamente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Convenção Internacional sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da OIT (Organização Internacional do Trabalho) de 1989, resultando em aumento efetivo da participação indígena nas instâncias de decisão, de maior parceria com a sociedade civil organizada e a incorporação crescente do componente ambiental (Miller, 2008). Stephen Baines (1997) identifica influências positivas do movimento ambientalista na temática indígena, sobretudo pela valorização e pelo reconhecimento externo da importância dos povos indígenas no gerenciamento de recursos naturais em nível local, mas ressalta a necessidade de cuidados para evitar o estabelecimento de novas relações de dominação a partir do “esverdeamento” ou “ecologização” da retórica utilizada por setores públicos e privados com interesses diversos dos interesses indígenas.

Durante o período do final da ditadura e avanço do modelo neoliberal no Brasil, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, houve uma redução significativa da ação do Estado, sobretudo na esfera social, o que estimulou iniciativas alternativas para tentar suprir essa lacuna. No caso das políticas ambientalista e indigenista, destacou-se durante esse período o papel de organizações da sociedade civil (as ONGs), que propuseram a criação de soluções integradas entre as questões sociais e ambientais (Ribeiro & Little, 1996 *apud* Miller, 2008). Nesse contexto, despontou o conceito de socioambientalismo, em oposição a um conservacionismo que excluía as populações, que ao propor a criação de unidades de conservação de uso sustentável, como reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento social, procura fazer dos moradores destas unidades de conservação aliados.

Apesar do avanço do paradigma socioambiental, já visível na Constituição Federal de 1988, as ações desordenadas do Estado sobre um país de dimensões continentais como o Brasil acabaram gerando um novo problema: o caso das sobreposições de Terras Indígenas e unidades de conservação da natureza. Ricardo e Macedo (2004) ressaltam que no período anterior a 1988 muitos parques e unidades de conservação de proteção integral foram criados em áreas de ocupação indígena, sendo que, principalmente no caso da Amazônia, essa sobreposição não significava um problema efetivo na concepção das instituições ambientais, uma vez que os indígenas eram muitas vezes considerados como parte da paisagem ou da natureza local. No entanto, com a expansão das fronteiras agrícolas e a intensificação do contato interétnico na região Amazônica, a percepção pelo Estado dos indígenas como “bons selvagens” foi sendo modificada até o ponto em que passaram a ser vistos por alguns setores ambientalistas como “predadores da natureza”.

Ricardo e Macedo observaram também que, nos últimos anos, os conflitos em torno da sobreposição de Terras Indígenas e unidades de conservação vem se acirrando, seja em casos antigos ou em novos. Estas autoras relacionam os novos casos, entre outras coisas, ao processo de consolidação dos direitos indígenas no Brasil e ao consequente reconhecimento ou à ampliação de territórios indígenas em áreas de unidades de conservação. Em geral, esses conflitos são mais graves fora da Amazônia, sobretudo em regiões onde a disputa fundiária é mais acirrada. A Mata Atlântica, da qual restam em torno de 7% da cobertura vegetal original, é uma região particularmente afetada por conflitos mais intensos associados à sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação de proteção integral (Ricardo & Macedo, 2004). Há, no entanto, uma variação muito ampla no posicionamento das diferentes linhas de pensamento e instituições sobre os casos concretos de sobreposição em diferentes regiões do Brasil. Nesse gradiente, existem casos de alianças entre indígenas e ambientalistas, mas há também sérias situações de disputa.

Ricardo e Macedo (*ibidem*) destacam que os conflitos mais recentes giram em torno da sobreposição de terras indígenas e unidades de con-

servação de uso sustentável, aumentando a polêmica em torno da concepção de tradicionalidade. Estas autoras colocam ainda que a situação geral em relação à sobreposição não tem avançado muito, sobretudo em função do despreparo dos órgãos responsáveis por ações ambientais e indigenistas para lidar com a diversidade étnica existente no Brasil e com o caráter dinâmico da cultura.

Na Amazônia, é comprovada a relevância das Terras Indígenas na conservação de florestas e, consequentemente, dos estoques de biodiversidade e conhecimentos associados a elas. Esse reconhecimento tem ajudado a atrair o apoio técnico e financeiro nacional e internacional para a proteção de territórios indígenas e seus recursos naturais. A adoção de um discurso ambientalista pelo Movimento Indígena organizado e pelas instituições de apoio contribuiu para uma maior aproximação política entre a questão ambiental e a indígena através da elaboração do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Este plano foi lançado através do Decreto 5.758 de 2006 como uma tentativa de superar a baixa efetividade na proteção ambiental por meio da integração da gestão de diferentes tipos de espaços legalmente protegidos no Brasil, mesmo que com propósitos diferentes. O PNAP inclui como áreas protegidas, além das unidades de conservação e das Terras Indígenas, áreas de preservação permanente e reservas legais obrigatórias em propriedades rurais e territórios quilombolas (Leuzinger, 2009).

Até o momento, o PNAP trouxe poucos resultados concretos adicionais à proteção dos territórios e dos recursos naturais indígenas, mas tem colaborado de forma tímida para atrair mais apoio técnico e financeiro para ações e políticas de gestão ambiental em Terras Indígenas, sobretudo na Amazônia.

Apesar dos sérios problemas ambientais enfrentados em Terras Indígenas de todas as regiões, sobretudo no sul, no sudeste e no nordeste do Brasil, as ações governamentais e não governamentais relacionadas à gestão ambiental dos territórios indígenas têm sido focadas prioritariamente, e quase exclusivamente, na Amazônia.

Está sendo elaborada uma Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas que se propõe a balizar as ações ne-

cessárias para se estenderem as experiências realizadas no país, com primazia para a Amazônia e, em seguida, para outras regiões do Brasil, adequando-se às especificidades socioambientais locais.

3 Experiências e instrumentos de gestão ambiental em Terras Indígenas

a) Ações, programas e projetos governamentais associados à gestão ambiental em TIs

Durante a década de 1980 e meados de 1990, o movimento indígena organizado da Amazônia, representado principalmente pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), teve como foco a luta pela regularização fundiária de suas terras. Esse processo intensificou-se após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), principalmente pelo aporte de recursos financeiros externos na implementação de políticas e projetos na região (Carneiro-Filho & Souza, 2009).

Ao final da década de 1990, com grande parte das Terras Indígenas da Amazônia demarcadas, o foco de preocupação do movimento indígena passou a ser cada vez mais o processo de gestão territorial das áreas delimitadas. Nesse contexto, medidas de proteção e conservação ambiental começaram a ser vistas pelos indígenas e seus parceiros como oportunidade de conseguir apoio para a realização de atividades sustentáveis numa perspectiva mais ampla de gestão dos territórios. A atração exercida pela maior floresta tropical do mundo ajudou a mobilizar uma grande quantia de recursos financeiros internacionais para apoiar ações voltadas para a gestão ambiental de Terras Indígenas da região. Terras Indígenas em outros biomas bastante impactados, como o Cerrado ou a Caatinga, não conseguiram o mesmo volume de recursos e sofreram maiores consequências, resultando hoje em um percentual de desmatamento extremamente elevado.

Embora houvesse muitas iniciativas locais de apoio à gestão ambiental em Terras Indígenas, promovidas, sobretudo, por ONGs e instituições acadêmicas, foi com o apoio do Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais (PPG-7) que foram impulsionadas as primeiras iniciativas de escala regional visando atuar de forma mais concentrada nesta temática. O PPTAL (Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal) destaca-se como um dos pontos iniciais dessa longa jornada de gestão territorial a partir da demarcação de Terras Indígenas.

O PPTAL passou a atuar dentro da estrutura da Funai a partir de 1996, tendo como objetivo principal apoiar a demarcação de Terras Indígenas na Amazônia brasileira, utilizando-se para isto de metodologias participativas e considerando a questão de sustentabilidade das terras demarcadas no longo prazo. Embora suas ações fossem prioritariamente destinadas à regularização fundiária, o PPTAL contribuiu de forma significativa com aspectos da gestão ambiental em Terras Indígenas. Em primeiro lugar, porque trouxe o componente ambiental para a esfera da identificação territorial, que é uma das fases fundamentais do processo de regularização das Terras Indígenas. O Decreto 1.775 de 1996 é um dos resultados concretos desta contribuição. Em segundo lugar, o PPTAL inovou ao considerar a importância do planejamento etnoambiental nas Terras Indígenas demarcadas, criando dentro de seu Componente III – Estudos e Capacitação – um espaço para a realização de levantamentos etnoecológicos e uma estrutura de monitoramento das terras no longo prazo por meio de um banco de dados. Essas iniciativas realizadas no interior do Componente III podem ser classificadas como ações específicas de gestão ambiental em Terras Indígenas implementadas por instituições governamentais brasileiras.

No Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi criado, dentro da estrutura do PPG-7, um projeto para fomentar iniciativas de gestão ambiental promovidas por organizações da sociedade civil atuando em zonas rurais e com populações tradicionais, incluindo os indígenas, que pudessem servir de exemplo futuramente para a formulação de políticas públicas. Esse projeto, conhecido como PDA (Projetos Demonstra-

tivos do tipo A), apoiava iniciativas numa área restrita à Amazônia e à Mata Atlântica, deixando as populações tradicionais de outros biomas brasileiros descobertas. O PDA poderia funcionar inicialmente como um projeto complementar ao PPTAL para apoiar iniciativas de gestão ambiental nas Terras Indígenas recém-demarcadas. No entanto, os indígenas enfrentavam imensas dificuldades para aprovar seus projetos no PDA diante da concorrência com os projetos não indígenas. Dessa dificuldade surgiu a demanda e, posteriormente, uma negociação do Movimento Indígena da Amazônia com o governo brasileiro e com a cooperação internacional alemã para a criação de um programa demonstrativo, mas levando em conta as especificidades indígenas.

O PDPI (Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas) foi criado dentro da estrutura do PDA no MMA, mas foi apresentado numa ação orçamentária específica no PPA (Plano Plurianual) como “Gestão ambiental em Terras Indígenas da Amazônia”. Nesse sentido, pode-se dizer que o PDPI foi a primeira iniciativa governamental voltada especificamente para promover a gestão ambiental em Terras Indígenas. No entanto, sua ação ficou limitada à região Amazônica e, embora desenvolvido na estrutura institucional do MMA, o PDPI não é propriamente uma política pública, mas um projeto piloto. Destaca-se, no entanto, a contribuição deste projeto para o tema, pois o PDPI possibilitou aos gestores do Estado um aprendizado decorrente das experiências e dos conhecimentos indígenas aplicados em seus contextos locais. Em 2007, o PDPI promoveu um seminário sobre gestão ambiental em Brasília, do qual participaram representantes de diferentes iniciativas locais apoiadas pelo projeto e convidados indígenas de outras regiões, para sistematizar conjuntamente as lições aprendidas sobre o tema.

Em 2003, foi criado no bojo do programa “Fome Zero” o projeto Carteira Indígena, executado pelo MMA com recursos financeiros do MDS. Embora fosse um projeto voltado prioritariamente para a segurança alimentar, o Carteira Indígena foi criado como uma ação de gestão ambiental de nível nacional no PPA, uma vez que estudos e pesquisas de preparação da iniciativa demonstraram que os problemas alimentares e nutricionais enfrentados por diferentes povos indígenas do Brasil

tinham comumente origem em problemas ambientais. Foi também por este motivo que o projeto foi implementado na estrutura do MMA. Funcionando na mesma diretoria que o PDPI, os dois programas formaram uma Gerência Indígena no âmbito do MMA e passaram a atuar em sinergia. O PDPI contribuiu com a experiência acumulada no fomento e na monitoria de projetos indígenas, e o Carteira Indígena ampliou este tipo de ação em nível nacional, uma vez que o PDPI restringia-se à Amazônia. Além disso, o Carteira Indígena ajudou a institucionalizar no MMA uma ação permanente de gestão ambiental indígena.

Ao mesmo tempo, o Movimento Indígena fortaleceu-se em nível nacional e teve um papel decisivo na instituição da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que descentralizou e incluiu a participação direta indígena na elaboração e no controle social da política indigenista brasileira. Com essa organização e a partir do estabelecido no Decreto 1.141 de 1994, foi possível melhorar a coordenação de ações indigenistas entre diferentes ministérios. Nesse contexto e considerando o reconhecimento crescente do papel dos povos indígenas na luta contra o desmatamento, lideranças indígenas de todas as regiões do Brasil reuniram-se no MMA para tentar captar para a questão indígena financiamentos de programas internacionais voltados para a conservação da biodiversidade. Em um grande esforço conjunto, o Movimento Indígena, a Funai e o MMA conseguiram aprovar um projeto, em 2009, pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial ou GEF (Global Environmental Facility) – o GEF indígena. o Projeto GATI. A aprovação desse projeto coincidiu com o momento em que o aprendizado decorrente das experiências já realizadas de gestão ambiental em Terras Indígenas estava sendo aproveitado para a elaboração de uma Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI), que foi instituída em junho de 2012,* através do Decreto Presidencial 7747/12 e que serve para balizar as ações voltadas para a gestão ambiental e territorial em Terras Indígenas.

*Para acessar o documento na íntegra, acessar o link: http://www.planalto.org.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/d7747.htm. Consultado em: 01/11/2012.

b) Instrumentos de gestão ambiental propostos para terras indígenas

Muito em moda na atualidade, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é hoje uma possibilidade para viabilizar a gestão territorial em Terras Indígenas. Ainda há muita disputa em torno do conceito, mas apenas para exemplificar o que poderíamos considerar como serviços ambientais, o PROAMBIENTE (o primeiro programa que trabalhou com este conceito no governo brasileiro, e para o qual havia até mesmo uma experiência indígena entre dez), considerou atividades envolvidas no processo produtivo que: evitassem o desmatamento; proporcionassem a absorção do carbono atmosférico; recuperassem as funções hidrológicas dos ecossistemas; conservassem e preservassem a biodiversidade; reduzissem as perdas potenciais de solos e nutrientes e/ ou evitassem a propagação de fogo. O produtor receberia, então, um pagamento por qualquer desses serviços.

Apesar de ainda haver bem poucas experiências de PSA no Brasil, de muitos atores verem problemas na “mercantilização” na natureza e outras variadas críticas quanto à relação com os países mais desenvolvidos (que pretendem pagar para continuar poluindo), pode-se dizer que a tendência é que estas experiências se multipliquem não apenas para povos indígenas, mas para outros grupos sociais interessados. Uma dificuldade que ainda persiste é a de valorar os serviços ambientais, principalmente quando se pensa em benefícios para a biodiversidade ou indicadores combinados.

Uma modalidade de pagamento por serviço ambiental que vem sendo bastante discutida, e que está relacionada ao problema do aquecimento global, é o chamado REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal). Discutido nas conferências mundiais sobre o clima, o REDD seria uma mecanismo de financiamento que está sendo estruturado para que os países mais ricos possam apoiar o controle do desmatamento e da degradação de terras nos países detentores de florestas.

Através deste mecanismo, quem passasse a desmatar menos, ou mantivesse seus territórios com a cobertura vegetal, teria direito a uma recompensa financeira. Uma melhor definição do que poderia ser este mecanismo também tem sido motivo de muita polêmica, principalmente em relação à possível venda dos créditos de carbono no mercado mundial e às metodologias de aferição do que se conseguiu evitar de lançamento de carbono na atmosfera.

Ao conceito de REDD acrescenta-se hoje um sinal de soma, dando origem ao REDD+, que incorpora o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono. Neste sentido, é mais adequado para os povos indígenas, pois estes não são fazendeiros que irão deixar de desmatar, mas povos que convivem com a floresta há milênios e que dela sobrevivem.

Mesmo sem que o REDD+ esteja acordado nas conferências mundiais para o clima, algumas experiências vêm sendo desenvolvidas experimentalmente, tanto por países quanto pela iniciativa privada. Este é o caso, por exemplo, do Fundo Amazônia. Recursos do governo norueguês que são passados ao governo brasileiro e administrados pelo BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*) retendem apoiar iniciativas de conservação na Amazônia.

Em relação às Terras Indígenas, tem-se conhecimento de projetos de REDD com os povos Suruí e Ashaninka. Os Ashaninka, em parceria que envolve a APIWTXA (Associação dos Ashaninka do rio Amônio) e a Rede Povos da Floresta, através do projeto Neutralize, já atuaram reflorestando a região do Alto Juruá com cerca de 80 mil mudas, só no primeiro ano do projeto, e arrecadaram nesse mesmo período cerca de R\$ 1 milhão (Fagundes, 2009).

Enquanto isso, os Suruí, através de sua associação Metareilá, e em parceria com Forest Trends, ACT-Brasil, Kanindé, Idesam (Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas) e Funbio (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, começaram a desenvolver um projeto de conservação de suas florestas. Assim como o projeto dos Ashaninka, o Projeto Carbono Suruí foi iniciado com enfoque no sequestro de carbono por meio do reflorestamento, e evoluiu, estabelecen-

do seu foco atual como REDD. Na ideia dos idealizadores do projeto dos Suruí, este servirá como fonte para o financiamento e a implementação do plano de desenvolvimento de 50 anos do povo Suruí. Neste sentido, fonte de recursos para a gestão de seu território de cerca de 248 mil hectares.

Essas experiências são ainda polêmicas e ninguém sabe do futuro alcance de seus objetivos, mas devem ser acompanhadas como casos piloto, que podem servir de exemplo para futuros projetos de REDD junto aos povos indígenas.

Os povos indígenas em várias partes do Brasil e da América Latina têm sofrido assédio de entusiastas de REDD (chamados “cowboys do carbono”), sem uma política clara de consulta prévia. Os contratos que estão sendo apresentados aos índios não parecem ter qualquer segurança jurídica, tornando a situação mais delicada. A Funai acumula muitos processos para analisar e, acertadamente, ainda não decidiu como lidar com isso.

Pagamento por serviços ambientais não é o único instrumento possível para gestão ambiental em Terras Indígenas. É talvez o mais relacionado à dimensão ambiental, já que o serviço é prestado pela floresta em pé e deve garantir funções ecossistêmicas preservadas. Aspectos culturais, como a proibição de acesso a determinadas áreas do território, são frequentemente acionados e têm impacto relevante na gestão ambiental, mas correspondem muito mais a uma dimensão cultural da gestão territorial indígena.

4 Conclusões e recomendações

Nos últimos anos, a dimensão ambiental tornou-se um elemento central no discurso e nas reivindicações indígenas relativas às suas terras. Com o avanço na regularização fundiária, sobretudo na Amazônia, a gestão territorial passou a ser o foco central de preocupação dos povos indígenas, uma vez que a demarcação garante o território, mas também o limita em polígonos finitos e crescentemente pressionados no entorno.

Esta limitação territorial acarreta necessidade de um processo de gestão que garanta a sobrevivência física e cultural das gerações atuais e futuras, o que constitui um grande desafio para os povos indígenas.

Embora exista o perigo real de uma “ambientalização” da questão indígena, parece mais evidente que os povos indígenas estejam se apropriando da dimensão ambiental e do poder de atração que ela exerce atualmente em nível internacional para conquistar antigas reivindicações. A construção do Projeto GATI e da PNGATTI podem ser considerados reflexos diretos desse processo. Neste aspecto, a dimensão ambiental dos territórios indígenas significa uma boa oportunidade no contexto de formulação de novas políticas indigenistas. No entanto, é importante que se reflita sobre alguns assuntos estratégicos para que se possa aproveitar a oportunidade da “onda ambientalista” em favor dos povos indígenas.

A este respeito é importante, em primeiro lugar, questionar-se em que medida os diversos tipos de financiamento e fundos disponibilizados a título de promoção de ações de gestão ambiental em Terras Indígenas serão do interesse dos povos indígenas. Está claro – e as organizações indígenas agem com base nesta percepção – que os povos indígenas podem se beneficiar do ambientalismo para atingir seus objetivos. Mas é preciso atentar para o fato de que tais financiamentos podem atender a interesses conservacionistas e de indivíduos participantes desta “coalizão pela natureza”, ou se correspondem aos interesses dos povos indígenas.

Outro aspecto a ser considerado é a participação efetiva dos povos indígenas na elaboração e no controle social de políticas indigenistas. Ressalta-se, no entanto, que quando se trata deste assunto, existe comumente certa confusão entre participação e função ou responsabilidade. Durante o avanço neoliberal, setores da sociedade civil organizada tiveram que assumir funções que deveriam ser do Estado, uma vez que este estava com sua estrutura reduzida. Com isto, criou-se a confusão de que participação significava assumir o papel do Estado. Muitas organizações indígenas formais foram criadas nesse período e seu papel político foi, muitas vezes, desviado para ações gerenciais. Protagonizar ações de

gestão ambiental em Terras Indígenas não significa que os índios necessariamente tenham que assumir funções ou cargos públicos, tampouco transformar suas associações em organizações de lógica gerencial, absorvendo a racionalidade burocrática das instituições públicas. Esta racionalidade é necessária para o bom funcionamento de tais instituições, mas não precisa ser transferida para as organizações indígenas.

A participação indígena na elaboração e no controle social de políticas públicas é de caráter representativo, assim como a participação de quaisquer outros atores sociais no processo democrático. Dessa forma, é preciso que os representantes indígenas que participam de instâncias deliberativas estejam sempre “afinados” e atualizados com as ações e as aspirações daqueles que vivem nas aldeias e nas Terras Indígenas.

As instituições brasileiras têm muito a aprender com conhecimentos e experiências de gestão ambiental indígena, sem que contudo se estabeleça uma relação desigual pendendo para um dos lados. Na situação atual, em que as Terras Indígenas estão delimitadas em polígonos finitos e normalmente pressionados pelo entorno, ações de gestão territorial constituem um imenso desafio, sobretudo no que concerne à dimensão ambiental dos territórios. O seu enfrentamento requer um processo de diálogo entre as diferentes rationalidades e experiências, que é a instância adequada para se pensar a participação efetiva indígena. É importante que os representantes indígenas tornem visíveis experiências e práticas desenvolvidas em escala local.

Nos últimos anos tem-se dado muita ênfase aos procedimentos de formação e capacitação de representantes indígenas em assuntos administrativos e gerenciais, privilegiando a racionalidade burocrática em detrimento das diversas rationalidades indígenas. Por outro lado, os gestores públicos, que são os responsáveis pela execução de políticas e ações, são qualificados para trabalhar segundo a racionalidade burocrática gerencial do Estado, mas são pouco preparados para lidar com a diversidade étnica e cultural dos povos indígenas.

A dimensão ambiental dos territórios indígenas requer apoio e ações diversificadas de acordo com os contextos locais e, para isso, é preciso qualificar os executores de políticas para dialogarem com outras racio-

nalidades. Mesmo havendo um espaço institucional associado à coordenação das ações indigenistas do governo, como é o caso da Fundação Nacional do Índio (Funai), a questão indígena tem interfaces múltiplas com outros órgãos que, especialmente na área ambiental, precisam contar com quadros qualificados e sensibilizados para lidar com as especificidades culturais dos diferentes povos indígenas do país.

Referências bibliográficas

- BAINES, S.G. “Tendências recentes na política indigenista no Brasil, na Austrália e no Canadá”. *Série Antropologia*, 224, Brasília, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 1997.
- BALÉE, W. “Biodiversidade e os índios amazônicos”. In: CARNEIRO DA CUNHA, M. & VIVEIROS DE CASTRO, E. (orgs.) *Amazônia: etnologia e história indígena*. São Paulo: NHII/USP, 1993.
- CARNEIRO-FILHO, Arnaldo & SOUZA, Oswaldo B. *Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia Brasileira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.
- CASAS, Alejandro. “El manejo tradicional de una especie puede incrementar la diversidad biológica: el caso del xoconochli”. *Biodiversitas* [S.l.], v. 60, p. 1-6, 2005.
- CLEARY, David. “Arpa indígena: a peça que falta”. In: RICARDO, Fany (org.). *Terras indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 114-118.
- CLEMENT, C.R. “1492 and the loss of Amazonian crop genetic resources. I. The relation between domestication and human population decline”. *Economic Botany*, 53(2), 1999.
- _____. “Domestication of the pejibaye palm (*Bactris gasipaes*): past and present”. In: BALICK, M.J. (ed.). *The palm-tree of life. Advances in economic botany*. New York: New York Botanical Garden, 1988.
- EMPERAIRE, Laure. “A agrobiodiversidade em risco: o exemplo das mandiocas na Amazônia”. *Ciência Hoje* [S.l.], v. 32, n. 187, p. 28-33, 2002.
- FAGUNDES, Guilherme Moura. Sequestraram o Carbono! A Saga de Yorenka Ātame no Reflorestamento Amazônico. Comunicação na REA, Natal, 2009.
- FERREIRA, Leandro V.; VENTICINQUE, Eduardo & ALMEIDA, Samuel. “O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas”. *Estudos Avançados*, 19(53), p. 157-166, 2005.

- LEUZINGER, Márcia D. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- MILLER, R.P. Análise e Sistematização dos Documentos de Referência sobre Projetos e Políticas Públicas com Interface Direta e Indireta com Gestão e Conservação da Biodiversidade das Terras Indígenas. Relatório apresentado à TNC, Brasília, 2008. (Mimeo)
- RICARDO, Fany & MACEDO, Valéria. “Apresentação”. In: RICARDO, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004. p. 7-10.
- SANTILLI, J. *Agrobiodiversidade e direito dos agricultores*. São Paulo: Peirópolis, 2009.
- SCHMIDT, Marcus Vinícius Chamon. “Pequi é fruta cultural indígena”. In: RICARDO, Carlos Alberto & RICARDO, Fany. *Povos Indígenas no Brasil 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006. p. 675-678.
- SOUSA, A.C.A. “A evolução da política ambiental no Brasil do século XX”. Em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/20183846/1781346302/name/A+EVELU%C3%87%C3%830+DA+POL%DTICA+AMBIENTAL+NOBRASIL>

Parte 5: Dimensão Econômica

Fabio Vaz Ribeiro de Almeida
Maira Smith

1 Importância da economia na gestão territorial

Como já deve ter ficado claro, a gestão territorial das Terras Indígenas não é uma necessidade que se explique por si. Ela deve estar a serviço do bem-estar dos povos indígenas envolvidos, o que depende das muitas dimensões que fazem parte da vida cotidiana desses povos. A dimensão econômica da gestão territorial é extremamente relevante, uma vez que dela depende toda a atividade de produção e distribuição de alimentos e de outros bens e serviços fundamentais para a reprodução física e cultural de qualquer sociedade humana. Dessa forma, os povos indígenas dependem, ainda que não exclusivamente, do resultado de suas atividades econômicas, assim como das relações econômicas que estabelecem com a sociedade nacional envolvente ou com outros povos com os quais mantêm contato.

A palavra economia vem da junção dos termos gregos *oikos* (casa) e *nomos* (costume ou lei), significando de modo mais amplo “a administração da casa ou do lugar em que vivemos”. Dessa maneira, a economia pode ser interpretada como os processos pelos quais os seres humanos administram, utilizam e modificam o meio ambiente e os recursos naturais em seu favor. De forma simplificada, a economia consiste de atividades e relações econômicas dentro de ou entre sociedades humanas. A agricultura é uma atividade econômica, pois por meio dela se age sobre as plantas para produzir alimentos, roupas, moradia e outros bens. A caça, a pesca ou o extrativismo também são atividades econômicas e podem ser voltadas para a subsistência ou para gerar renda, por meio de relações de troca e venda.

Como já mencionado, os povos indígenas dependem de suas atividades econômicas para sobreviver. No entanto, o exercício dessas atividades é altamente dependente da disponibilidade de um espaço territorial e de seus recursos locais. Assim como tais atividades são fundamentais para caracterizar e manter um território indígena, a existência de um território, mesmo que não seja utilizado de forma intensiva (como uma área de perambulação, por exemplo) é pré-requisito para o desenvolvimento socioeconômico local. Resumindo, para que desenvolvam suas atividades e relações econômicas, os povos indígenas necessitam de um território.

Antes da colonização, a dimensão econômica da gestão que os diferentes povos indígenas faziam de seu território limitava-se a suas atividades tradicionais e às relações (amistosas ou não) que mantinham com outros povos seus vizinhos, ou seja, a forma como utilizavam economicamente os recursos naturais disponíveis tinha relação com as tecnologias que aquela determinada cultura desenvolvera ou incorporara ao longo do tempo, assim como com as relações econômicas que mantinham entre si. Em alguns casos, havia uma intensa troca de bens entre as diferentes etnias da região, significando divisão e especialização do trabalho.

As principais atividades econômicas eram, então, a agricultura de subsistência (não raras vezes com excedentes), a caça, a pesca e o extrativismo, com a confecção de artefatos rituais ou daqueles necessários à produção e ao bem-estar, tais como armadilhas de pesca, armas de caça ou redes de dormir. Todas estas atividades, para serem exercidas, dependiam de um território, que dominavam ou disputavam com seus vizinhos. Neste sentido, é importante ressaltar que a dimensão econômica da gestão territorial que praticavam, apesar de menos complexa em relação à que praticam hoje, não era menos importante. A expropriação crescente dos territórios indígenas a partir do processo de colonização europeu acarretou impactos significativos sobre as economias indígenas, causando, algumas vezes, sua completa desestruturação.

a) A complexidade da dimensão econômica contemporânea

Atualmente, os povos indígenas estão cada vez mais dependentes da geração de renda na sua economia. Alguns povos, como os Xavante, por exemplo, tiveram seu sistema de produção tradicional desestruturado com o contato com os colonizadores e com a expansão da agricultura empresarial em seus antigos territórios. Sua subsistência dependia de um território amplo de perambulação, onde praticavam a caça e a coleta de frutos e raízes para sua alimentação em um sistema seminômade. O contato e a expropriação de suas terras acarretaram uma dependência crescente dos órgãos de assistência e da geração de renda para garantir a sua alimentação e a sua subsistência.

Embora muitos povos dependam fortemente da geração de renda para a sua subsistência, sobretudo nas regiões onde os territórios delimitados são pequenos e não podem garantir o mínimo de recursos necessários – muito comum em terras indígenas do sul e do nordeste do país – a necessidade de se adequar ao mercado é um problema enfrentado em diferentes graus e intensidade pelos povos indígenas. Isto acontece principalmente pelo fato de o mercado ter uma lógica específica baseada na cultura ocidental, geralmente muito diferente das racionalidades de cada povo indígena. Por conta desse descompasso entre as diferentes lógicas culturais, é que tem sido importante a intermediação do Estado, a partir do órgão indigenista, nas relações econômicas entre os povos indígenas e a sociedade nacional.

A grande diferença entre as atividades econômicas desenvolvidas por povos indígenas e seus vizinhos contemporâneos faz da dimensão econômica da gestão territorial das Terras Indígenas uma questão muito mais difícil de ser manejada pelas comunidades e amplia sua importância em termos gerais. Grandes empreendimentos desenvolvidos próximos ou dentro de Terras Indígenas (ou mesmo iniciativas de menor porte, como a formação de uma pequena fazenda), além de muitas vezes limitarem o controle que os índios têm de seus antigos territórios, possuem um significativo potencial de causar problemas a estas comunidades em termos ambientais e socioculturais.

Do ponto de vista ambiental, um exemplo muito claro de tais problemas são os alagamentos provocados por barragens construídas com o objetivo de geração de energia hidrelétrica. A formação do lago, nesses casos, pode causar transformações no ecossistema (principalmente aquático) e acabar por influenciar até mesmo a economia local, visto que os peixes costumam se tornar mais escassos, entre outras coisas.

Um dos problemas mais sérios detectados pelos povos indígenas e por seus parceiros é o impacto sociocultural causado pelo avanço do modelo econômico capitalista urbano sobre o meio rural, onde vive a grande maioria indígena. Trata-se, na realidade, da expansão de uma cultura do consumo para as Terras Indígenas, atingindo sobretudo os jovens. O desenraizamento cultural por que passam as gerações mais

novas, expostas a uma sociedade de consumo sem correspondência com seus padrões culturais, é exemplo dos problemas socioculturais advindos do desenvolvimento local descontrolado, ou controlado segundo interesses da sociedade nacional, que comumente desconhece ou desqualifica os interesses dos povos indígenas.

Por outro lado, se a existência de um empreendimento é motivo para preocupação, pode ser também uma oportunidade para o crescimento em padrões adequados culturalmente, denominado etnodesenvolvimento (Stavenhagen, 1985). A articulação dos povos e das comunidades indígenas para influir na implementação de tais empreendimentos pelos governos, ou mesmo pela iniciativa privada, é uma ação, portanto, da maior relevância para a gestão territorial em Terras Indígenas. Por exemplo, a participação de lideranças indígenas em conselhos locais dos Territórios da Cidadania¹ em que estão inseridos tem sido uma iniciativa importante para garantir a presença indígena na formulação e no controle de estratégias de desenvolvimento regional. Ressalta-se, no entanto, que se deve estar atento para que tais conselhos não sejam meramente legitimadores da atuação da elite local.

O termo etnodesenvolvimento é fundamental quando se pensa em economia indígena. Este conceito foi proposto por Stavenhagen (1985) e significa o desenvolvimento de acordo com a lógica específica de uma dada etnia. Segundo este autor, o etnodesenvolvimento ocorre quando um povo controla seu território e os recursos naturais nele existentes, planejando suas ações para satisfazer necessidades de acordo com o pensamento e as prioridades indígenas, e também valorizando e utilizando seus conhecimentos e práticas tradicionais na busca de soluções para os problemas. Mais do que simplesmente na participação, o etnodesenvolvimento baseia-se no princípio do protagonismo indígena, no qual os índios diagnosticam, planejam, executam e monitoram seu desenvolvimento de acordo com sua cultura e seus interesses,

¹ Os Territórios da Cidadania fazem parte de uma política conduzida pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário com a finalidade de facilitar ações transversais de desenvolvimento nas diferentes regiões brasileiras, sobretudo no meio rural. Maiores detalhes sobre esta política podem ser obtidos por meio do sítio: <http://territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>.

podendo contar com a participação efetiva de parceiros governamentais e não governamentais. Garantir o etnodesenvolvimento é um dos desafios dos processos locais de gestão territorial indígena.

Se, por um lado, as novas gerações de indígenas têm aspirações de consumo que não podem ser satisfeitas através das antigas formas de produção, ainda mais considerando a limitação crescente do espaço a que estão submetidas,² necessitando, portanto, de atividades que gerem uma renda extra, por outro lado, as oportunidades de que dispõem precisam estar controladas por suas lideranças, seja na família, seja no nível da aldeia, ou ainda em associações mais abrangentes. Hoje, diversas e novas fontes de renda nas aldeias e também fora delas são acionadas pela população indígena de diferentes regiões do país. São exemplos destas fontes de renda: i) aposentadoria dos idosos e outros programas de transferência de renda no nível federal; ii) venda de um excedente agrícola no mercado local; iii) venda de artesanato indígena em mercados que vão do local ao internacional; iv) venda de mão de obra assalariada para a iniciativa privada ou para os governos municipais, estaduais e federal (aqui incluímos tanto trabalhos na agricultura empresarial local e o desempenho como professores e agentes indígenas de saúde, quanto como funcionários diversos das prefeituras, alguns atuando dentro da própria aldeia); e v) arrendamento de parte da Terra Indígena.

O arrendamento da Terra Indígena, ou a permissão de exploração por madeireiros e outros vizinhos, apesar de ilegal, acontece desde sempre, frequentemente e em diferentes escalas. Pode resultar em um quilo de açúcar para a família indígena, dado pelo “amigo” que entra na Terra Indígena para tirar peixe, por exemplo, ou em milhares de reais anuais no caso do arrendamento. A questão aqui é: quem se apropria deste ganho, e o que traz de retorno para o povo? Muitas vezes, principalmente quando se utiliza dinheiro no negócio, o produto do “arrendamento” é usado segundo uma lógica bem diferente daquela tradicional. Traz com ele, portanto, problemas culturais de adaptação

² A este respeito ver o capítulo sobre a dimensão fundiária da gestão territorial das Terras Indígenas.

a uma lógica que não dominam. Se o dinheiro proveniente do arrendamento é apropriado por uma família ou um indivíduo, ela/ele deve seguir regras sociais de repartição da riqueza, ou será alvo de intrigas e problemas com seus vizinhos.

A entrada de dinheiro nas aldeias é uma necessidade, mas também tem acarretado impactos socioculturais significativos. Por exemplo, com a chegada da aposentadoria, alguns jovens indígenas passam a explorar financeiramente os idosos, algumas vezes modificando valores culturais e invertendo o sentido de relações sociais. Entre os Xavante, os idosos estão perdendo o poder de decisão para os jovens. Tem sido comum também a substituição política de lideranças tradicionais por novas lideranças com base em relações econômicas. Um jovem agente indígena de saúde, recebendo um salário mensal que para os padrões da aldeia pode ser classificado como “muito bom”, ganha projeção que frequentemente ofusca o poder das lideranças tradicionais. O acionamento de qualquer uma destas estratégias se, por um lado, ajuda a gestão de suas terras, principalmente quando são pequenas e não conseguem suportar uma população crescente, por outro, tem causado problemas diversos, como os já aqui apontados.

b) Economia e sustentabilidade ambiental nos territórios indígenas

A limitação das Terras Indígenas e a superexploração a que podem estar sendo submetidas, principalmente quando sua economia está inserida em mercados regionais ou nacionais que demandam mais quantidade e regularidade, têm acarretado o escasseamento dos recursos naturais necessários à continuidade do processo de transformação dos recursos disponíveis (mão de obra e natureza) em bem-estar. Em uma palavra, a sustentabilidade desses negócios pode ser comprometida. Não se trata aqui de afirmar que o recurso em questão (seja qual for) se esgotaria por completo, uma hipótese capaz de ocorrer em condições mais extremas, mas sua escassez acarreta dificuldades crescentes de acesso ao recurso, comprometendo sua exploração e o uso econômico pelos produtores indígenas.

O artesanato Ticuna gerando renda para as famílias

Uma importante fonte de renda para comunidades próximas das cidades do Alto Solimões, onde vivem os índios do povo Ticuna, no estado do Amazonas, é o artesanato. Nestas aldeias mais próximas, algumas se constituindo quase como um bairro de cidades como Tabatinga, além do trabalho assalariado ser muito importante na economia local, o artesanato é muitas vezes complementar à renda das famílias, que dependem de dinheiro para comprar bens ou mesmo comida.

A Terra Indígena Tikuna de Santo Antônio, por exemplo, tem pouco mais de 1.000 hectares, cercados pela cidade de Benjamin Constant, e uma população que ultrapassou o milhar há muito tempo. Toda a área agriculturável disponível já foi utilizada e, por este motivo, as famílias não podem colocar novas roças. O peixe, outro importante elemento da dieta ticuna, também é bastante escasso. Muitas mulheres, que aprenderam com suas mães a confeccionar redes, cestos, bolsas e outros artesanatos, vendem estes produtos no mercado local, não sendo difícil encontrá-los em mercados mais distantes, como Manaus ou mesmo fora da região Norte.

Com a superexploração do tucum, um dos principais recursos utilizados na produção do artesanato ticuna, este passou a ficar mais escasso nas imediações, sendo necessário muitas vezes trazê-lo das Terras Indígenas mais distantes e maiores como Éware. Logo as mulheres começaram a se organizar em associações locais, como a Associação das Mulheres Indígenas Ticuna (AMIT), e a refletir sobre a forma de garantir este recurso tão importante no futuro. Decidiram elaborar um projeto para a recomposição do estoque de tucum, que foi encaminhado ao PDPI e posteriormente executado.

No passado, como a demanda sobre os recursos não era tão grande, a dimensão ambiental era facilmente suportada pelas técnicas de manejo tradicionais que cada povo desenvolveu ao longo de sua história. Tais técnicas podem e devem dialogar hoje com aquelas desenvolvidas pela ciência ocidental. Uma relação de diálogo e apropriação mútua entre os conhecimentos indígenas e aqueles que são trazidos de fora deve ser

benéfica tanto para os povos indígenas quanto para a sociedade brasileira. Um exemplo desse diálogo entre práticas tradicionais de manejo e técnicas desenvolvidas pela ciência da agroecologia pode ser visto no trabalho dos agentes agroflorestais indígenas do Acre. Esses agentes têm o importante papel de ajudar as comunidades na readequação constante de suas atividades econômicas com base em sua cultura, mas também considerando as rápidas mudanças socioambientais em seus territórios.

Nos dias atuais, portanto, é fundamental que sejam pensados planos de exploração econômica do território, que são uma maneira eficiente de gestão territorial. No entanto, estes planos (projetos, programas) devem refletir não apenas as necessidades que se identificam em termos econômicos, mas as demais dimensões relevantes para uma boa gestão territorial (cada uma delas apontada nesta publicação). No caso dos Ticuna, relatado acima, muito concretamente precisavam atentar para a dimensão ambiental e fundiária, que era parte do problema que se apresentava, mas também não puderam deixar de ter em conta as dimensões política e sociocultural.

c) Projetos de desenvolvimento e a questão política na economia indígena

Uma fonte de renda que se apresenta cada dia mais importante, principalmente a partir da década de 90, advém dos projetos que associações comunitárias passam a desenvolver. Como parte das estratégias de gestão territorial acionadas pelas lideranças indígenas em todo o país, tais projetos podem vir a se constituir em fonte de financiamento para ações de proteção territorial ou outras ações que contribuam para a gestão do território. Em geral, esses projetos respondem à necessidade de se pensar a economia considerando-se a dimensão da sustentabilidade ambiental. Um projeto, como a venda de guaraná em redes de “mercado justo” da Europa, desenvolvido pelos índios Sateré-Mawé, pode ser mencionado como exemplo da inter-relação existente entre as dimensões econômica, ambiental e fundiária da gestão territorial indígena.



Apicultores indígenas coletando mel na aldeia Ngoiwere, dos índios Kisêdjê, Parque Indígena do Xingu, Mato Grosso. (Foto: Marcelo Martins – Acervo ISA)



Mel do Xingu, produto indígena comercializado em grande rede de supermercados de todo o Brasil. (Foto: Claudio Tavares – Acervo ISA) A comercialização do mel de abelha pelos índios ainda é um grande desafio em termos da administração do empreendimento. Representa, contudo, não apenas a possibilidade de aumento na renda gerada na aldeia, mas também favorece a polinização das espécies nativas ou cultivadas.

O comércio justo do guaraná dos Sateré-Mawé

O Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM), em parceria com entidades ligadas ao “comércio justo” no nível mundial, como a Fundação *Slow Food*, iniciou há cerca de 15 anos um projeto que pretendia vender o guaraná tradicional dos Sateré em mercados que pagassem pelo diferencial que representava em termos étnicos e ambientais. Os Sateré, moradores da região do Médio Amazonas, são conhecidos como responsáveis pela domesticação do guaraná, sendo por isso agregado um valor extra ao produto, desde então vendido principalmente na Itália e na França. O mito de origem do guaraná é importante para a cultura sateré, o que faz com que sua relação com este recurso seja ainda mais relevante.

No início em 1995, foram exportados apenas 20kg do guaraná, sendo propositalmente um processo lento de envolvimento dos produtores sateré. Hoje, há cerca de 650 produtores envolvidos, exportando um volume de 7 toneladas ao ano. Para isso, precisam atender a condicionantes sociais, culturais e ambientais, garantindo o caráter orgânico e socialmente justo da produção.

Segundo comunicação de Obadias Sateré (coordenador do Projeto “Fortaleza Guaraná Nativo Sateré-Mawé”, do CGTSM), a venda do guaraná no mercado justo faz com que o preço pago aos produtores indígenas seja muito maior que aquele pago pelos atravessadores na região. O CGTSM decidiu previamente, e em conjunto com os produtores, que 25% dos recursos recebidos iriam remunerar a produção. Outras partes seriam utilizadas para cobrir custos administrativos, financiar ações políticas, como viagens de lideranças para discutir com a Funai a regularização e a proteção de suas terras, além de outros temas de interesse do povo, como o financiamento de novos projetos econômicos e sociais, entre eles, a coleta de lixo nas aldeias (Inglez de Souza, 2010).

Recentemente, duas lideranças sateré-mawé encaminharam denúncia à Funai e ao Ministério das Relações Exteriores sobre desvios de recursos que deveriam ser destinados aos índios. Apesar de vagas, as denúncias demonstram claramente a importância da dimensão política na gestão territorial, visto que divergências internas na própria comunidade podem vir a atrapalhar uma iniciativa exitosa do ponto de vista econômico.

2 As economias indígenas e sua relação com a economia nacional

Se a dimensão econômica é tão importante na gestão territorial das Terras Indígenas, como procuramos deixar claro até aqui, e se a economia indígena não é mais a economia de subsistência do período pré-colonial, como tem sido a relação entre as diferentes economias indígenas e a brasileira? Como esta relação tem afetado a gestão desses territórios?

Ao longo de todo o período colonial, e mesmo nos dias atuais, as Terras Indígenas têm sido vistas pela sociedade nacional como um espaço de expansão da fronteira agrícola, ou de implantação de grandes projetos de interesse da economia nacional, como estradas, barragens ou indústrias. Muitos desses empreendimentos tiveram, e têm ainda, impactos bastante significativos na gestão territorial dos diferentes territórios indígenas. São impactos ambientais, socioculturais, mas principalmente fundiários. Ao longo dos últimos 500 anos as Terras Indígenas foram acuadas, encurralladas e esbulhadas, a um ponto que, principalmente nas regiões de colonização mais antiga, são hoje insuficientes sequer para a sobrevivência física e cultural dos povos que nelas habitam, conforme garante nossa Constituição. A demarcação de Terras Indígenas, conforme argumenta Alfredo Wagner B. de Almeida (1984), se garante, por um lado, seu usufruto exclusivo pelos povos indígenas, por outro, define as áreas externas como “terra não indígena”, o que ocasiona consequências muitas vezes difíceis de serem administradas.

Monocultura com pivô central. (Foto: Peter Caton – Acervo ISPNI) Grandes fazendas de monoculturas do agronegócio são frequentemente instaladas nas proximidades ou mesmo dentro de Terras Indígenas, que por estarem muitas vezes em regiões de expansão da fronteira agrícola sofrem impactos sociais, econômicos e ambientais.



O território dos Kaiowá-Ñadeva em Dourados e a exclusão delimitada

Segundo Rubem Almeida (1991), até o começo do século XX o território dos Kaiowá-Ñandeva, na região de Dourados, esteve imune à grande pressão que as áreas mais próximas do litoral sofreram. A partir daí, com a exploração da erva-mate por empresas, e mais intensamente desde os anos 1960, desenvolveu-se um processo de sistemática desapropriação de suas terras pelos colonos brancos. A atual área, com 3.539ha, é parte da área inicial com 3.600ha, doada em 1915, e que já desconsiderava um grande número de grupos macrofamiliares que permaneceram vivendo em áreas de floresta (nos fundos de fazendas que toleravam sua presença).

A partir da década de 1970, a área reservada pelo SPI começou a receber um grande contingente de pessoas, principalmente devido ao aumento da pressão de fazendeiros sobre as famílias desaldeadas. Nesse período, também aumentou muito a exploração de madeira nobre da reserva, resultando em um intenso desmatamento e diminuição de recursos naturais utilizados para alimentação e medicamentos. Já na década de 80, a entrada de soja na área da reserva, utilizando-se do solo fértil e burlando a proibição de arrendamento pela legislação, foi trazida por fazendeiros da região e incorporada por algumas famílias, apesar de reclamações quanto à utilização de pesticidas e herbicidas e a consequente contaminação das terras contíguas às plantações de soja.

Na situação atual, surgida do processo histórico acima descrito, cuja principal característica parece ser a elevada densidade demográfica e, a despeito da brutalidade das relações interétnicas, a manutenção da cultura indígena, algumas famílias mais antigas e mais “capitalizadas” são detentoras de terra suficiente para plantio. A maioria, contudo, não tem sequer um pedaço de terra para praticar uma economia de subsistência. Muitos deles trabalham fora de suas terras, aliciados por intermediários, e muitas vezes em condições subumanas. A gestão territorial para a maior parte dos indígenas dessa área está limitada, portanto, à luta pelo direito constitucional a terra, sem a qual todos os demais significados do território não podem sequer ser acionados. Em uma palavra, está limitada por sua dimensão fundiária.

Os mecanismos e os instrumentos através dos quais a expropriação das Terras Indígenas aconteceu são do conhecimento de todos. A grilagem de terras talvez seja o mais comum desses instrumentos, quando um suposto proprietário forjava os documentos que comprovavam seu “direito”. Tais documentos davam legitimidade para que ocupasse as terras, utilizando-se de outros meios de persuasão para a retirada de seus antigos moradores ou sua incorporação como mão de obra barata no empreendimento econômico a que a propriedade se destinasse. Além da utilização de pistoleiros e outras formas de violência, a persuasão pode vir acompanhada de diferentes graus de cooptação de lideranças, através principalmente da contratação dos serviços de parte da comunidade. Este tipo de situação tem deixado irmãos em campos opostos e causado sérios problemas sociais.

A mineração em Terras Indígenas não está regulamentada pela legislação, sendo por isso considerada ilegal, pelo menos desde a promulgação da Constituição Federal, o que não impede que empresas e lideranças indígenas tenham se relacionado e feito negócios escusos. Seja através da cooptação de lideranças ou por meio da invasão do território indígena, a mineração tem sido frequente e tem trazido efeitos indesejáveis tanto em termos ambientais quanto socioculturais. Um exemplo recente é a mineração de diamante na Terra Indígena Roosevelt por garimpeiros que, em certos momentos, obtinham autorização e, em outros, invadiam sem a permissão dos Cinta Larga. Até onde se sabe, o produto da extração do diamante (extremamente valioso para a venda em mercados internacionais) tem sido apropriado apenas pelos intermediários compradores e por algumas lideranças indígenas.

Os empreendimentos com interesses nas Terras Indígenas podem ser muito variados, indo desde o setor primário (como é o caso da agricultura, da mineração e da pecuária) até o terciário. Hoje, em vários pontos do país, a indústria do turismo tem interesses que, algumas vezes, são contraditórios em relação aos direitos indígenas. Em muitos casos, pretendem mesmo negar a existência de população etnicamente diferenciada, de modo a facilitar a expropriação de suas terras.

Nova Atlântida e os Tremembé de Itapipoca

A Terra Indígena Tremembé de Itapipoca, ainda em fase de identificação pela Fundação Nacional do Índio (Funai), vem sofrendo investidas por parte de um empreendimento turístico internacional proposto por uma empresa espanhola – a Nova Atlântida, Cidade Turística e Residencial – que tem reivindicado uma grande parte do território tradicional desse povo para a implantação de um complexo turístico. Desde os tempos coloniais, a região vem sendo ocupada de forma irregular por posseiros, que passaram a manter os indígenas como cativos ou como empregados. Com a reivindicação da Terra Indígena Tremembé de Almofala, de onde descendem os Tremembé de Itapipoca, nasceu e vem se fortalecendo um movimento local pela retomada do território indígena tradicional. Esse movimento tem encontrado forte resistência, sobretudo por parte desse grande empreendimento econômico. A empresa Nova Atlântida afirma ter comprado o terreno de um antigo dono que, segundo os Tremembé, trata-se de mais um posseiro que ocupava a região de forma irregular. A empresa utiliza seu poder econômico para cooptar moradores locais, pagando-lhes salários e prometendo empregos com a construção do complexo turístico, solicitando que divulguem que na região não há indígenas. Este é um caso típico em que um empreendimento econômico externo causa um enorme impacto socioambiental, sobretudo por acirrar um conflito entre parentes.

O interesse de empresários do turismo pelas Terras Indígenas não se limita a tentativas de desconstrução da identidade indígena e consequente descaracterização dos direitos que estes têm sobre a terra. Há alguns empresários do ramo que pretendem realizar um etnoturismo, levando seus clientes às aldeias e permitindo que conheçam uma cultura indígena local. Apesar de ainda não regulamentado, o ecoturismo em Terras Indígenas tem um bom potencial para geração de renda para povos e comunidades indígenas que queiram incluí-lo como uma ação em seus Planos de Gestão. É preciso, no entanto, estar atento aos possíveis impactos negativos desta atividade, caso seja realizada sem cuida-

dos. Em alguns casos, um contato mais constante ou mais intenso com pessoas “de fora” que passam a frequentar a própria aldeia pode tornar determinada sociedade mais vulnerável à desestruturação social ou mesmo a doenças trazidas de fora. Em outros casos, em que o contato já acontece de forma desregulada, um “empreendimento” etnoturístico pode ajudar a implantar regras e condições para o contato interétnico e, portanto, ser benéfico.

Se a ação de fazendeiros, de pequenos proprietários e outros empreendimentos mais pontuais tem trazido consequências negativas para a gestão territorial de comunidades indígenas em toda parte, outro tipo de empreendimento pode ser ainda mais impactante devido às suas dimensão e abrangência, capaz de alcançar centenas ou milhares de quilômetros quadrados. Pela legislação brasileira, empreendimentos que tenham efeitos diretos em Terras Indígenas devem ser licenciados pelo órgão ambiental federal (no caso, o Ibama). Mas a interpretação que se tem dado é que “impactos diretos” acontecem apenas quando o empreendimento ocorre dentro da Terra Indígena. Com isso, os órgãos estaduais ou municipais, sempre mais permissivos, tornam-se responsáveis pelo licenciamento de muitos empreendimentos por conta de uma interpretação equivocada, trazendo prejuízos para os territórios indígenas.

De qualquer forma, uma vez concedida a licença para o empreendimento, há sempre ações mitigadoras, ou seja, ações que diminuem os riscos de consequências negativas previstas para um determinado empreendimento, sugeridas pelos relatórios de impactos ambientais nos quais a licença está baseada. Tais ações de mitigação cada vez mais se apresentam como alternativas para incrementar as economias indígenas locais. Exemplos como o Programa de Compensação Ambiental Xerente (PROCAMBIX), a que tiveram direito os indígenas da etnia Xerente a partir da instalação da Usina Hidrelétrica de Lajeado, são cada vez mais importantes. Balanços entre o saldo positivo das ações mitigadoras e o negativo causado pelos impactos diretos ou indiretos dos empreendimentos precisam ser mais frequentes, de modo que se possa avaliar sua eficácia.

Outro ponto importante a ser ressaltado é aquele que, se a gestão territorial de uma determinada Terra Indígena é capaz de ser beneficiada por programas de compensação como os que aqui apontamos, estes não podem negligenciar as dimensões política e sociocultural inerentes a qualquer planejamento coletivo, visto que tais programas poderiam vir a ter um impacto mais negativo do que positivo, fomentando desagregação social, brigas internas etc.

Em contextos de crescimento econômico nacional e, principalmente, em situações em que o tamanho da terra é insuficiente para que as novas gerações permaneçam trabalhando da mesma forma que seus antepassados sempre o fizeram, uma estratégia muito comum é a migração para a cidade (que pode ser, inclusive, de outra região do país). A gestão territorial, nesses casos, ganha uma dimensão demográfica importante e é dependente da capacidade de absorção que a economia nacional dispõe no momento.

Para citar apenas um exemplo, em aldeias dos índios kapinawá, município de Buíque (PE), e através de entrevistas informais com lideranças locais, pudemos perceber que grande parte de seus filhos encontra-se fora da Terra Indígena. A maior parte deles vive em São Paulo, para onde migraram em busca de melhores condições de vida. Em muitas outras Terras Indígenas a situação encontrada é a mesma, especialmente na região Nordeste, onde o processo de regularização das terras é muito antigo (mais até que a moderna legislação indigenista brasileira e que nossa Constituição), acarretando dimensões insuficientes para a reprodução física e cultural dos grupos que ali habitam. Nestes casos, o tamanho da terra reconhecida pelo Estado brasileiro e a elevada taxa de natalidade tornariam sua exploração agrícola economicamente inviável, caso tivesse que absorver toda a população ativa, sendo acionada a estratégia da migração para que os que ali permanecem consigam seu sustento.

Um último elemento mais recente das economias indígenas são os projetos sociais. A partir dos anos 90, o apoio a projetos sociais de comunidades indígenas por agências financeiras externas, que já se iniciara na década anterior, torna-se mais intenso. Organizações da Socie-

dade Civil criadas em apoio à causa indígena e Organizações Indígenas propriamente ditas passam a acumular o conhecimento e a experiência na gestão de projetos sociais, e estes fazem circular recursos importantes para a economia de algumas aldeias.

Alguns problemas associados à necessidade de se resolverem todas as questões através de projetos sociais (“projetismo”) e à necessidade de constituição jurídica nos moldes da nossa sociedade ocidental (associativismo) apresentam-se desde sempre como desafios às comunidades que seguem neste caminho. Associações criadas apenas com o objetivo de acessar tais recursos, sem que seus membros tivessem sequer clareza dos objetivos propostos em seus Estatutos, pouco serviram para fortalecer uma economia indígena ancorada em um protagonismo de seus membros, portanto, para contribuir para uma adequada gestão territorial Indígena. Em casos extremos, o “projetismo” pode ser mais um elemento a contribuir para a monetarização das relações nas aldeias, o que dificulta ainda mais a gestão do território, uma vez que qualquer tarefa, mesmo aquelas de proteção de um território comum, passa a necessitar de remuneração.

É importante ressaltar, contudo, que a lógica de projetos pensados e elaborados “de dentro” tem muitas vantagens em relação aos projetos que tradicionalmente eram trazidos pelo Estado brasileiro e impostos às sociedades indígenas que, em tempos passados, eram consideradas transitórias e em processo de aculturação. Deste modo, com todos os problemas acima apontados, nos casos em que o protagonismo indígena está garantido – sendo o projeto desenvolvido segundo as aspirações da comunidade, ao invés de resultado do que pensa a burocracia estatal – os projetos sociais têm um papel muito importante na viabilização da gestão territorial Indígena, visto que refletem um planejamento interno.

3 A importância do planejamento para o etnodesenvolvimento em territórios indígenas

A partir de tudo o que foi apontado até aqui, podemos concluir que a dimensão econômica da gestão territorial de Terras Indígenas deve estar sustentada em: i) um planejamento adequado às especificidades culturais de cada povo; ii) investimento em atividades tradicionais dominadas pela população local (ainda que com inovações tecnológicas e/ou sociais); e iii) tentativa de identificação de “novas oportunidades” com atividades ou técnicas não tradicionais, que sejam economicamente viáveis e implementadas considerando aspectos socioculturais e ambientais.

É fundamental que tal planejamento seja feito com método para que seus objetivos possam ser atingidos. A partir dos anos 90, mas principalmente já no século XXI, algumas experiências de etnozoneamento foram conduzidas em diferentes regiões do país (em especial, no bioma Amazônico, para onde os financiamentos convergem, mas também no Cerrado e na Mata Atlântica). Os levantamentos, que se assemelham a um Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) com métodos adequados às realidades culturais diferenciadas que procuram mapear, são estratégias para se planejar a exploração econômica dos territórios indígenas, levando-se em consideração aspectos culturais e ambientais. Um exemplo de etnomapeamento desenvolvido a partir de um longo trabalho de assessoramento técnico é o que foi realizado pelo Centro de Trabalho Indigenista (CTI) junto aos índios Timbira que vivem no Cerrado do Maranhão e Tocantins.



Etnomap da Terra Indígena Krikatí elaborado durante o curso Metwajé Ambiental, no Centro de Ensino e Pesquisa Timbira Pénxwyj Hempejxà (ver Box 15), realizado em parceria entre a Wyty Cati e o Centro de Trabalho Indigenista (CTI). (Foto: Acervo CTI)



Mapa mental da TI Kaxinawá/Ashaninka do Rio Breu – Aldeia Cruzeirinho, construído por Acelino Kaxinawá durante o XVI Centro de Formação dos Povos da Floresta da Comissão Pró-Índio – AC (Foto: Billy Fequis – Acervo CPI-AC)

A construção de um Plano de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas Timbira

Priscila Chianca

Andréia Bavaresco

O trabalho desenvolvido pelo CTI junto a seis diferentes grupos indígenas (Krahô, Krikati, Apinajé, Apanjekra, Rankokamekrá e Gavião Pykobjê), que se reconhecem com uma identidade comum Timbira, e que vivem no sul do Maranhão e norte do Tocantins, se pretende dialógico e em parceria com estes povos. Nos últimos dez anos, junto com a organização indígena que os congrega, a Wyty Cati, realizou mais de 12 cursos de formação que resultaram no mapeamento das seis diferentes Terras Indígenas que habitam.

Os etnomapeamentos realizados nas seis Terras Indígenas Timbira foram fruto de um trabalho contínuo no âmbito dos cursos de formação de jovens do Projeto Metwajé Ambiental. O ensino da cartografia foi incentivado enquanto uma ferramenta do cupën (branco) de muita serventia política para os mehin (índios), possibilitando figurarem os seus domínios de informações territoriais e ambientais em uma linguagem amplamente reconhecida.

A produção de mapas mentais foi precedida de informações técnicas e teóricas de modo a fundamentar o trabalho proposto. Os conteúdos programáticos dos cursos trataram, então, da história e dos fundamentos da cartografia, das convenções e dos símbolos, da leitura e da interpretação dos mapas. As informações da ciência cartográfica introduzidas foram entremeadas pela concepção de mundo timbira, considerando as premissas quanto ao formato da terra e suas divisões, às formas de orientação, às categorias nativas de classificação, buscando integrar os conhecimentos tradicionais na linguagem cartográfica.

Uma vez balizado a partir do conteúdo teórico da ciência cartográfica, foi elaborado nos cursos de formação um amplo conjunto de mapas mentais das Terras Indígenas Timbira levando-se em conta distintas temáticas ambientais. Num segundo momento, as ações em sala de aula foram acrescidas de atividades em campo por meio

da realização de etnomapeamentos das seis terras Timbira, nos quais um grupo de 10 mentwajé (jovens) e um assessor do CTI, que os acompanhou, percorreram durante 20 dias as áreas internas e limítrofes da TI, recolhendo dados georreferenciados para compor os mapas elencados pelos mentwajé – caça e pesca, coleta, impactos do entorno e político e hidrográfico.

Ao final desse processo, foi realizado um seminário no qual estiveram reunidos caciques, lideranças e mentwajé de todas as aldeias timbira para discutir conjuntamente os Programas de Gestão, definir eixos temáticos transversais que irão nortear as ações e validar como um todo o Plano de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas Timbira.

Os mapeamentos, ainda que participativos, são vistos por alguns como nova forma de colonialismo, na medida em que podem impor às sociedades indígenas uma maneira “externa” de ver o ambiente e seu território. Consideramos que em determinadas condições de respeito às ideias do “outro”, e na medida em que investem tempo e esforço na consecução de uma tarefa como esta, os povos indígenas podem considerar o que lhes é conveniente. Acionam, deste modo, novos significados que fazem a ponte entre o instrumento advindo da sociedade nacional e sua incorporação/ressignificação por parte de uma comunidade que já não se contenta apenas com instrumentos que utilizavam há pouco. Os mapas são como um machado de aço, que deve substituir um antigo de pedra. Achar que os povos indígenas não podem utilizar novos instrumentos para a gestão de seu território equivale a pensar que poderiam continuar derrubando árvores com machados de pedra, mesmo tendo fácil acesso a machados de aço ou motosserras.

É evidente que onde os processos de assessoramento são pontuais e momentâneos, a capacidade de diálogo dos técnicos (que trazem a proposta dos etnomapeamentos) é menor do que onde há um trabalho de longo prazo sendo desenvolvido (como acontece com o trabalho do CTI entre os Timbira). Nestes casos, o conhecimento próximo da política indígena e da realidade social e econômica das comunidades envolvidas,

além do tempo disponível para a realização do diagnóstico e da elaboração dos etnomapas, costuma ser um diferencial. Afinal, que outro Plano de Gestão pode ser discutido e reelaborado durante dez anos, como foi o que os Timbira apresentaram recentemente? Isto não quer dizer que não seja útil um etnomapeamento realizado de forma rápida e participativa, mas seus resultados serão necessariamente mais superficiais e devem ser lidos como tal. Contudo, os riscos da imposição de visões “de fora” serão evidentemente maiores.

De todo modo, nestes casos em que há uma apropriação do instrumento pela sociedade indígena, a confecção de etnomapas pode servir para muitos propósitos políticos, sociais e econômicos, ou seja, pode estar de acordo com os interesses da comunidade que os elabora, e não com interesses externos. Em termos metodológicos, o respeito às especificidades culturais e o protagonismo indígena são fundamentais para que este instrumento não venha a se tornar de fato um instrumento de dominação.

Este primeiro ponto em que se sustenta a gestão territorial de Terras Indígenas diz respeito ao diagnóstico necessário ao planejamento da ação de gestão. Mas que tipo de ação pode ser planejado, considerando-se as limitações e as potencialidades que foram apontadas até aqui? No Brasil de hoje, a maior parte das sociedades indígenas tem uma economia muito vinculada à economia nacional. Contudo, as atividades desenvolvidas pelos índios são em grande medida aquelas de que já têm o costume e que dominam. Está claro que não praticam o extrativismo, como em outros tempos, apenas para sua própria subsistência, e que a crescente demanda dos mercados impõe certas limitações e torna, algumas vezes, antigas práticas de manejo inadequadas ou insuficientes.

Então, um primeiro tipo de ação planejada muito comum nos Planos de Gestão de Terras Indígenas são as ações de apoio a atividades tradicionais, como o agroextrativismo. Para viabilizar o agroextrativismo em geral, o Estado brasileiro tem desenvolvido políticas públicas que apoiam as comunidades locais e ajudam a que acessem mercados institucionais e outras formas de garantia de venda da produção por preços que valham a pena. O agroextrativismo realizado dentro de Terras In-

dígenas pode vir a se beneficiar destas políticas públicas recém-criadas, o que contribui para uma melhor gestão desses territórios.

Com isso, procura-se ressaltar que mesmo as ações com as quais os povos e as comunidades indígenas já têm muita experiência são desenvidas hoje de maneiras distintas daquelas do passado, e precisam de especialização por parte dos gestores indígenas. É necessário que dominem as referidas políticas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que pretende, por um lado, garantir acesso à alimentação de comunidades com segurança alimentar e nutricional, mas garante, por outro lado, às comunidades produtoras um mercado mais seguro e menos suscetível a oscilações de preços. O planejamento associado à produção necessita hoje que conheçam e saibam lidar com outras importantes políticas públicas, como a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que já existia apenas para produtos do grande agricultor (como os produtores de café ou soja), e que nos últimos anos passou a ser viabilizada para produtos do agroextrativismo.

Do mesmo modo, é importante que consigam lidar com outras possibilidades abertas pelo mercado moderno, como o “comércio justo” acionado pelos Sateré-Mawé, no exemplo acima, ou com questões mais concretas relacionadas à venda de seus produtos em mercados mais exigentes, tais como certificação, rotulagem e formação de estoque. Projetos sociais que as associações indígenas têm aprovado foram, e continuam sendo, verdadeiras escolas para lideranças que estiveram à frente destas iniciativas. Estão aprendendo a gerir seus “empreendimentos” na prática, com seus próprios erros e acertos. Neste sentido, um programa de formação de lideranças indígenas não apenas na gestão de projetos, mas também nos temas relacionados à comercialização seria muito importante e apoiaria de forma concreta a gestão territorial das Terras Indígenas.

Em relação à questão ambiental, devido à demanda dos mercados local, regional e nacional em níveis muito superiores ao padrão das economias indígenas (e alguns outros fatores menos recorrentes), muitas vezes a forma de manejo que tradicionalmente realizavam se mostra

insuficiente, havendo alguns casos de escassez do recurso natural em questão. Nesse sentido, é necessário um trabalho de diagnóstico da situação e às vezes de revisão da forma de manejo com a qual trabalhavam. Projetos comunitários para a formação de pessoal em novas técnicas de manejo de produtos extrativistas, como acontece com a copaíba, a castanha, ou até mesmo com palhas utilizadas para a cobertura das casas, têm sido bem comuns e parecem ter a vantagem de dar acesso a tecnologias não indígenas que podem e devem ser apropriadas pelos produtores indígenas.

Como vimos, mesmo as atividades tradicionais dos povos indígenas, como o agroextrativismo, têm hoje muitas implicações e relações complexas com a economia nacional, seja do ponto de vista do mercado ou pelo acesso a políticas públicas. Precisam, portanto, de novos conhecimentos para que seu impacto na gestão desses territórios seja maximizado e possa dar conta da enorme demanda que atualmente existe nas sociedades indígenas em termos de bens e serviços.

Outras atividades não tradicionais apresentam-se, então, como novas oportunidades para suprir esta demanda, algumas delas também apoiadas por políticas públicas. Tais atividades, para que sejam minimamente exitosas, precisam considerar não apenas o aspecto da sua viabilidade econômica, mas também fatores socioculturais, políticos e ambientais. Um bom exemplo são os diversos tipos de criação de animais (principalmente galinhas e peixes). Tais atividades, até por seu ineditismo em relação às práticas tradicionais dos diferentes povos indígenas, são ainda mais difíceis de ser geridas que as atividades tradicionais. Nestes casos, não apenas a gestão do negócio deve ser objeto de capacitação.

Por fim, dentre as novas atividades que as comunidades indígenas identificam como possibilidades de geração de renda e que ajudam, portanto, na gestão territorial de suas terras, verificamos aquelas voltadas para o setor de serviços, que podem ser desempenhadas dentro ou fora da Terra Indígena. Neste setor, ressaltam-se os denominados “serviços ambientais”, que têm sido amplamente discutidos nos últimos anos. Essa discussão é relevante no âmbito da gestão territorial, uma vez que se trata de um instrumento econômico de gestão. O pagamento por ser-

viços ambientais, ou seja, a remuneração às famílias para evitar desmatamento e promover reflorestamento, justifica-se pelo custo dos serviços ecossistêmicos que são mantidos com a vegetação original: manutenção do microclima, do ciclo hidrológico, dos ciclos biogeoquímicos etc. Esse tipo de remuneração ainda não está regulamentado e existem muitos prós e contras, embora já haja projetos locais indígenas de venda de créditos de carbono por meio de reflorestamento de áreas degradadas ou visando evitar o desmatamento. De qualquer maneira, como as Terras Indígenas, sobretudo na Amazônia, têm se mostrado como barreiras efetivas ao desmatamento, há um bom potencial para o desenvolvimento desse instrumento econômico como uma das estratégias de gestão territorial.

Conforme já aqui apontado, a estratégia de migração para uma cidade, que pode ser bastante distante da Terra Indígena, é acionada em casos em que as oportunidades dentro da terra não correspondem às aspirações de alguns dos que ali vivem. Esta estratégia está, neste sentido, intimamente relacionada à gestão do território e costuma ter repercussões tanto em termos ambientais (com uma menor pressão sobre os recursos), quanto em termos culturais (com a perda do convívio com a sociedade indígena). Frequentemente, o indígena em tal situação consegue garantir algum apoio político para a gestão territorial de sua terra, na medida em que passa a se relacionar com maior intensidade com atores fora da política indígena.

Por tudo o que foi até aqui indicado, a dimensão econômica é cada dia mais importante em contextos em que as aspirações dos seus moradores, as limitações do território em termos de tamanho e as transformações culturais são igualmente crescentes. Assim, em contextos como esses, duas estratégias diferentes das práticas tradicionais têm sido adotadas com reflexos na gestão territorial das Terras Indígenas. Uma primeira estratégia é a de elaboração e implementação de projetos sociais, com o objetivo de intervir em situações/problemas que visam à geração de renda, ao manejo sustentável de recursos naturais ali existentes e a outras ações que propiciam a gestão territorial dessas terras. A segunda estratégia diz respeito a uma maior relação com políticas públicas que apoiam ações com as mesmas temáticas.

A capacitação de lideranças indígenas, aqui apontada como uma necessidade, já que muitas vezes não dominam todos os conhecimentos necessários para acessar e implementar tais estratégias, não pode nem deve se limitar a cursinhos pontuais de dois ou três dias, mas estruturar-se de forma mais ampla em articulação com Universidades e centros de ensino locais. Para tentar adiantar alguns pontos importantes e pular etapas em uma formação que é não apenas necessária, mas urgente, já que tais estratégias continuam sendo acionadas e as lições sendo aprendidas na prática, com erros e acertos cotidianos, procurar-se-á listar algumas dicas da atuação na dimensão econômica da gestão territorial das Terras Indígenas.

4 Dicas de ações práticas

Quanto à elaboração e à implementação de projetos sociais, recomenda-se:

- a) Não desenvolver projetos sem um diagnóstico prévio. Há algumas metodologias simples, como o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), cujo trabalho de diagnóstico é feito pela própria comunidade, e que pode ser bastante útil nesse sentido. Assim, não é uma pessoa (técnico ou liderança indígena) que definirá o que será realizado, mas sim uma discussão com toda a comunidade e a partir de instrumentos previamente testados e que dão certo.
- b) É importante definir claramente o papel de cada um na execução do projeto, assim como a contrapartida que terá que ser disponibilizada pela “comunidade” e seus parceiros. Isto evita mal-entendidos e descompassos na etapa de execução do projeto.
- c) Um projeto não precisa necessariamente ser uma ação de toda a “comunidade”. É comum que em uma aldeia ou região haja facciosismos e divisões políticas, o que deve ser levado em consideração ao se formatar uma proposta. O importante é que a abrangência da proposta esteja bem definida.

- d) Deve se dar preferência a atividades em que haja o domínio do conhecimento necessário para sua execução pela comunidade. Caso isto não seja possível, é importante que o projeto conte com capacitação e/ou contratação de pessoa que tenha este domínio, ou ainda que estabeleça uma parceria com outra instituição, seja ela do governo ou não, com capacidade para prestar esse tipo de assistência técnica.
- e) Preferência por metodologias de trabalho propostas no projeto que tenham estreita relação com a organização interna das comunidades beneficiárias, para que não se tente subverter a ordem das coisas e não se consiga alcançar seus objetivos ou, o que é pior, promova uma mudança negativa para a comunidade.
- f) Organização é essencial para garantir que qualquer pessoa consiga acompanhar o andamento do projeto. A diretoria da organização não terá dificuldades na gestão do projeto se deixar toda a documentação guardada de forma organizada (sempre na sede da associação, mesmo que esta seja a casa do presidente) e a salvo de crianças, água, fogo, ratos ou outros animais. Todas as notas fiscais e as cotações de preços correspondentes para uma primeira prestação de contas à financiadora, por exemplo, devem estar juntas. Assim também os relatórios semestrais ou por atividade, conforme a necessidade.
- g) Qualquer projeto elaborado precisa ter sustentabilidade econômica (ele não pode depender de mais recursos para continuar gerando benefícios à população), sustentabilidade ambiental (ele não pode acabar com os recursos naturais necessários à sua continuidade no futuro) e sustentabilidade política e social (ele não pode ser motivo de brigas e disputas acirradas que inviabilizem a sua execução). Caso algum destes critérios não seja garantido, é melhor nem começar a implementar o projeto, pois isto trará mais problemas para a comunidade indígena envolvida do que soluções.
- h) É preciso evitar o comprometimento com um projeto ou com atividades que vão além da capacidade de seus gestores e executores num dado momento. Um projeto grande e complexo é para organizações mais estruturadas e com bastante experiência. Da mesma forma, uma organização sem experiência não deve gerir muitos projetos ao mesmo tempo.

Em relação aos programas de governo e projetos de mitigação de impactos de grandes empreendimentos, sugere-se:

- a) Caso o direito dos povos indígenas que habitam um determinado território seja desconsiderado, e isto ocorre frequentemente em situações em que há o interesse econômico de empresas ou mesmo do Estado, deve-se procurar o Ministério Público Federal da região. Se isto não for suficiente, pode-se contatar a 6ª Câmara do MPF em Brasília, responsável por acompanhar o tema de índios e minorias.
- b) O protagonismo dos povos indígenas é fundamental na discussão e na implementação de qualquer programa ou projeto. Ele não acontece apenas quando há funcionários indígenas (em cargos de chefia ou não), mas principalmente através do controle social. Um programa de governo deve ter recursos que viabilizem seu acompanhamento autônomo por entidades representativas dos povos indígenas.
- c) Neste sentido, e para evitar que a participação indígena seja mero enfeite, vale a pena insistir que qualquer desses programas se inicie com um componente de capacitação. Este não deve se limitar a cursinhos superficiais de, no máximo, uma semana. Esta experiência já foi vivenciada por muitas organizações indígenas sem trazer resultados significativos. Os temas desses programas de capacitação podem ser muito variáveis, mas um dos mais importantes é o da gestão de projetos e organizações da sociedade civil. Este tema é a base para um acompanhamento adequado de qualquer ação do Estado ou de empresas privadas com interesse em Terras Indígenas.

Quanto à venda no mercado de produtos indígenas, é recomendado:

- a) Um primeiro ponto importante é não iniciar a comercialização em escala maior do que aquela de que já se tem experiência, sem antes planejar muito bem o aumento de escala em termos de suprimento de matérias-primas, custos operacionais etc.
- b) A capacitação de pessoal ou a contratação de especialistas em planos de negócio nos casos em que se procura acessar mercados mais complexos é fundamental para o sucesso da iniciativa. O mercado costuma ter muitas exigências que não são sequer compreendidas por uma pessoa leiga. Detalhes, como rótulo adequado e atraente, podem fazer muita diferença na venda do produto indígena.

- c) A discussão transparente com todos os envolvidos é também fundamental. As lideranças mais tradicionais, menos acostumadas com certo tipo de relação comercial típica do capitalismo, costumam ter muita dificuldade de entender, por exemplo, que custos administrativos para o gerenciamento do negócio devem ser abatidos do valor que receberão pelo produto vendido.
- d) Quando estiver tentando acessar mercados mais distantes da Terra Indígena e mais exigentes, tomar cuidado com as restrições legais para a comercialização, como a de produtos com partes de animais e a necessidade de certificação sanitária (selo do SIF) etc.

Quanto ao controle do território indígena, ressalta-se:

- a) A Constituição brasileira garante aos Povos Indígenas o usufruto da terra em que tradicionalmente habitam e é necessária para sua sobrevivência física e cultural. Este direito não deve ser repassado a outros, como ocorre nos casos de arrendamento. Isto fragiliza as demandas indígenas por territórios e pode trazer consequências indesejáveis não apenas para quem está praticando o arrendamento.
- b) Qualquer iniciativa externa à Terra Indígena e com impactos no território ou em seus moradores deve ser discutida em reuniões com todos os envolvidos. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, exige o conhecimento prévio e informado (ou seja, saber o que está sendo discutido) das populações indígenas de cada iniciativa que tenha impacto nas Terras Indígenas, mesmo que sejam impactos indiretos (fora do território demarcado). Caso tais cuidados não sejam tomados, a comunidade afetada deve apelar para a Justiça Federal e para o Ministério Público Federal.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. “As áreas indígenas e o mercado de Terras. Povos Indígenas no Brasil”. *Aconteceu Especial*, 15. São Paulo: CEDI, 1984.
- ALMEIDA, Rubem Thomas de. O Projeto Kaiowá-Ñandeva: uma experiência de etnodesenvolvimento junto aos Guarani-Kaiowá e Guarani-Ñandeva contemporâneos do Mato Grosso do Sul. Dissertação de Mestrado, Museu Nacional/ UFRJ, Rio de Janeiro, 1991. 441p.
- INGLEZ DE SOUZA, Cássio. *Atividades Econômicas Sustentáveis: os desafios da comercialização de produtos indígenas*. Brasília: MMA-PDPI-GTZ, 2010. p. 33-36.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. “Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista”. *Anuário Antropológico*, 84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985. p. 13-56.

Parte 6: Dimensão política da gestão territorial

Indígenas no Acre

Cássio Inglez de Sousa

1 O que é dimensão política

Quando falamos em dimensão política da gestão territorial, nós nos referimos ao conjunto de relações sociais dos indivíduos indígenas entre si, entre grupos indígenas de um mesmo povo, entre povos indígenas distintos e entre povos indígenas e pessoas, setores e instituições da sociedade e do Estado nacional. Desta forma, a *dimensão política* da gestão territorial inclui tanto relações internas como externas ao povo indígena. Estas relações, por sua vez, impactam, orientam e direcionam a forma como um povo indígena realiza a gestão de seu território.

Todo indivíduo é político, o que significa que tem suas opiniões e interesses, sua forma de dirigir a vida e se relacionar com os outros. Portanto, entre os principais elementos presentes nas relações sociais estão os **interesses** de cada um dos indivíduos e grupos. Tenta-se atingir esses interesses por meio de *estratégias*, que representam outro importante elemento das relações humanas.

Interesses e estratégias distintas geram uma dinâmica de articulações, conflitos, parcerias e alinhamentos entre os diversos setores envolvidos. De acordo com os interesses de cada um, há um alinhamento ou conflito no caminho para atingir seus objetivos. Isto está relacionado com as *relações de poder*, que são fundamentais para entender as relações humanas e se referem às possibilidades que cada um dos atores tem de impor seus interesses sobre os interesses dos outros.

Toda relação humana, portanto, implica relação de poder e, na maior parte das vezes, elas são desiguais e “assimétricas”. Alguns grupos são mais poderosos que outros e têm mais força para impor seus interesses. No fluxo das relações sociais, caracterizamos esta diferença de poder como *hegemonia*, que é a supremacia do poder, a voz de quem pode mais, o que não quer dizer que os demais grupos aceitem essa hegemonia de poder de forma passiva. Sempre há resistência, sempre há formas de subvertê-la. Por fim, é também preciso destacar que as relações de poder são *dinâmicas*, ou seja, estão sempre em transformação diante de novas realidades.

Isto é relevante para a gestão territorial, porque a decisão sobre quem ocupa que território ou quem explora que insumo implica interesses distintos. As relações de poder e o vínculo entre os diversos atores determinarão como se deve dar o acesso ao território e sua gestão. Este fato relaciona-se não apenas às relações internas de um povo indígena, mas também deste com representantes da sociedade nacional.

Oficialmente, depois da queda do monopólio da política indigenista por parte da Fundação Nacional do Índio (Funai), as relações entre povos indígenas e vários setores do Estado e da própria sociedade nacional foram ampliadas e intensificadas. Essas relações passaram a ser muito mais dinâmicas, fragmentadas e múltiplas. Isto significa que elas não são “dualistas”, ou seja, não confrontam simplesmente povos indígenas e sociedade nacional, mas se referem a todo um conjunto complexo e dinâmico de confrontação e alianças de interesses com múltiplos setores da sociedade nacional.

a) Por que é importante considerar a dimensão política na gestão territorial das Terras Indígenas?

A estrutura social, bem como o fluxo das relações sociais e políticas internas a um povo indígena determinam os principais elementos orientadores da sua gestão territorial. É no conjunto de relações, acordos, compromissos e decisões estabelecidas em meio a um povo ou a uma comunidade indígena que se define a gestão de seu território.

Dentro da estrutura social e política de um povo indígena estão definidos quais são os critérios e as normas de acesso e distribuição do território: a) quem (indivíduo, família ou grupo) tem prerrogativa de utilizar que parte do território; b) como deve ser realizada a exploração do território (regras, acordos, proibições etc.); c) quais são os tabus limitantes para o uso dos recursos naturais, e assim por diante.

A forma como deve ser realizada a gestão territorial é definida a partir da estrutura social e política de um povo indígena. Por isso, é fundamental conhecer esse conjunto de relações internas, os fluxos de decisão, quais são as suas lideranças, como é realizado o processo de

tomada de decisão, quais são as instâncias para se deliberar sobre os diversos assuntos, para a compreensão da prática da gestão territorial daquele povo indígena.

Uma Terra Indígena não é um território fechado, e sim um *território delimitado*, e mantém relações de forte interdependência com seu entorno social e ambiental imediato e com o entorno político institucional mais distante. As Terras Indígenas possuem, em tese, limites geográficos claramente definidos por lei, ficando a porção interna “sob controle dos povos indígenas”, de acordo com o estabelecido no contexto atual no *marco institucional e jurídico*, especialmente os Artigos 231 e 232 da Constituição Federal, a qual define os parâmetros para a delimitação das Terras Indígenas.

Esse conceito jurídico dá poder e responsabilidade aos povos indígenas no sentido do controle e da gestão da porção “interna” de seu território. Porém, a relação com atores oficiais e privados externos é muito importante para a definição de como vai ser realizada a gestão territorial indígena, conforme critérios e normas de acesso, distribuição territorial e uso de recursos naturais, elementos implicados na gestão territorial com relação direta e imediata com o que ocorre fora das Terras Indígenas.

Quanto às relações externas, é importante considerar a dimensão política porque, em primeiro lugar, as leis, os regulamentos e o marco jurídico do Estado nacional são o que define, em níveis regional, nacional e mesmo internacional, as diretrizes para delimitação das Terras Indígenas e como deve ser feita a sua gestão. Para tanto, é considerável a função do Decreto 1141, que trata especificamente deste tema, dividindo as ações entre Funai, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério de Desenvolvimento Agrário e outros. A Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI) aborda o tema da gestão territorial dentro das Terras Indígenas nos seus diversos aspectos, conforme examinado posteriormente no box 17 sobre o assunto.

Os povos indígenas, apesar das assimetrias de poder em relação à sociedade nacional, têm estabelecido apoios e parceiras com organizações

não governamentais, setores do governo e até com instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho, a Corte Interamericana de Direitos, entre outras, para fazer valer os seus interesses de realização da gestão territorial de seu território.

Essa interdependência na gestão está atada a políticas e programas públicos, seja em níveis local, regional, nacional ou até internacional, que têm dupla influência na gestão territorial das Terras Indígenas. Estes programas incluem apoio a projetos, direitos sociais e políticas de fomento à produção. Várias iniciativas podem ser citadas, como o PDPI (Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas) e o Programa Carteira Indígena, ambos do Ministério do Meio Ambiente, que tem apoiado projetos de desenvolvimento sustentável, segurança alimentar e gestão ambiental entre povos indígenas brasileiros.

O Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), da Funai, tem apoiado projetos de demarcação e de apoio de proteção a Terras Indígenas. Estas são algumas das concretizações das políticas públicas especificamente voltadas para povos indígenas e a gestão de seus territórios.

Por outro lado, a fragmentação das políticas públicas indigenistas também tem gerado a sobreposição e a falta de clareza em relação às atribuições entre programas e projetos, como afirma Valéria Paye Pereira, indígena do povo Kaxuyana (Inglez de Souza, 2010):

- [...] De 1988 pra cá, a gente viu essa questão da saída das ações, que tinham foco apenas na Funai, passando para diversos ministérios. Isso também, de alguma forma, foi muito difícil para os povos indígenas, porque até hoje a gente não sabe direito que ações são de responsabilidade de quem, onde estão inseridas etc. Algumas ações estão muito claras, mas outras não estão e é comum a gente descobrir ações idênticas que são executadas por diversas destas instâncias.
- Nesse processo é que a gente, enquanto movimento indígena, destaca a importância do governo em realizar as ações de forma minimamente articulada. Porque o que a gente vê é que mesmo essas ações que foram desenvolvidas, alguns projetos que foram

executados no âmbito das Terras Indígenas, foram até uns 10 anos atrás realizados de uma forma muito dispersa. Tinha um monte de ações, todo mundo fazia e podia fazer não sei quantas vezes as mesmas coisas. E nunca teve a preocupação de que as atividades são feitas pelo mesmo Estado e sem nenhuma articulação.

Na mesma entrevista citada acima, Euclides Pereira, do povo indígena Macuxi (*ibidem*, 2010),¹ aborda a participação de povos indígenas na elaboração de projetos. Para ele, a gestão de projetos tem um grande obstáculo a ser vencido, que é a falta de familiaridade dos povos indígenas com a burocracia estatal. Segundo ele, em muitos casos, “a gestão dos recursos financeiros dentro das regras da burocracia do Estado foi o maior problema”. Valéria Paye Pereira lembra ainda que “[...] há povos que nem sabem falar português, como vão escrever projetos?”. Esta situação salienta que, apesar de avanços na política indigenista oficial, ainda há muitas dificuldades por parte do Estado brasileiro em construir políticas públicas plenamente adequadas às realidades indígenas do país.

Por outro lado, existem algumas políticas e alguns programas mais gerais, voltados para a sociedade brasileira como um todo, ou mesmo para setores específicos da sociedade nacional, mas que têm influência direta ou indireta sobre povos indígenas e suas terras. A política de reforma agrária realizada pelo Incra tem grande **impacto** sobre as Terras Indígenas quando direciona a localização de assentamentos nas suas proximidades. A criação de Unidades de Conservação (UCs) na proximidade ou às vezes sobrepostas às Terras Indígenas, assim como políticas de fomento a atividades econômicas, a exemplo da agropecuária, também provocam impactos e intervêm diretamente na vida dos povos indígenas e na gestão de seus territórios.

Isto para dizer que, nesse campo jurídico e institucional, mesmo aquelas políticas que não estão diretamente voltadas para povos indígenas têm alguma relação, algum impacto sobre a gestão territorial das terras e dos povos indígenas. As instituições que trabalham com povos

¹ Idem acima.

indígenas devem, portanto, considerar as dinâmicas e os impactos dessas políticas para pensar a gestão territorial das Terras Indígenas.

Outro fator a ser levado em conta são as novas técnicas e tecnologias, os conhecimentos e as formas de uso dos recursos naturais que passam a estar acessíveis para os povos indígenas no contexto contemporâneo. Esses recursos são explorados, adaptados e aprimorados para atender às mais recentes realidades de delimitação territorial, demandas de consumo, possibilidades de produção e assim por diante. Essa adaptação de técnicas, tecnologias e aprimoramento de conhecimentos também visa fazer frente às pressões e aos interesses externos, bem como aproveitar as oportunidades criadas para os povos indígenas pelas relações com agentes econômicos do entorno.

Todos os povos indígenas têm claras estratégias tradicionais de técnicas, conhecimento de agricultura de extrativismo florestal e de manejo de recursos naturais, mas muitas vezes essas tradições são insuficientes para manter a qualidade de vida no contexto contemporâneo. A extensão diminuta das Terras Indígenas da região Sul, por exemplo, onde dificilmente é possível a manutenção do modo de vida indígena tradicional, acaba obrigando os povos indígenas a conhecer, aproveitar e adaptar técnicas não indígenas.

No Alto Rio Negro, estado do Amazonas, apesar da extensa cobertura vegetal, os rios são pouco piscosos. Neste sentido, os diversos povos indígenas que aí vivem investiram no conhecimento, na adaptação e no aprimorando de técnicas de piscicultura para sua realidade local, a fim de alcançar uma produção local e autônoma de peixe. Desta forma, é no relacionamento, na troca e no intercâmbio técnico de povos indígenas com o entorno que também se obtêm elementos para enriquecer, adaptar ou viabilizar o modo de vida, a qualidade de vida indígena e a gestão de seus territórios.

A dimensão política da gestão territorial das Terras Indígenas ainda inclui os impactos ambientais e socioeconômicos dos grandes empreendimentos (estradas, hidrelétricas, mineração etc.). Tais impactos são essencialmente de degradação ambiental, extração de madeira, desflorestamento, desmatamento e incêndios recorrentes, que passam a asso-

lar muitas Terras Indígenas. A poluição e a degradação dos recursos hídricos, em decorrência do esgoto das cidades, do uso de agrotóxicos em fazendas ou mesmo de instalação de hidrelétricas, alteram o regime dos rios e das florestas, com consequente redução da pesca e da caça e de outros elementos importantes para o sustento e o modo de vida indígena.

Os impactos de ordem socioeconômica desses grandes empreendimentos relacionam-se igualmente com a transformação da paisagem social do entorno das Terras Indígenas. Cidades com crescimento acelerado, migração, especulação imobiliária, novas fazendas abertas, extração de areia para construção civil, exploração econômica, rodovias têm como efeito o crescimento populacional do entorno, que faz uso dos recursos naturais. A intensificação da ocupação do entorno das Terras Indígenas produz impacto direto sobre a gestão territorial. Via de regra, estes impactos são negativos, pois a rede social do entorno passa a gerar grande pressão sobre as Terras Indígenas, extraíndo ilegalmente madeira de seu território, arrendando suas terras para a realização de agricultura e demais intervenções.

No entanto, o crescimento econômico regional traz também alguns impactos positivos, com novas oportunidades para os povos indígenas. A abertura de uma estrada se, por um lado, pode facilitar o processo de invasão, de exploração ilegal das Terras Indígenas, por outro lado, pode ajudar a viabilizar o escoamento da produção dos índios, trazendo renda para os povos que ali habitam. Os impactos dos grandes empreendimentos de exploração do entorno de certa maneira estão relacionados com agentes econômicos, prefeituras, empresas, o que significa que aquilo que é produzido por uma comunidade pode ser comercializado mais facilmente, fluindo para as regiões adjacentes.

b) Elementos importantes da dimensão política para a gestão territorial das Terras Indígenas

Internamente às sociedades indígenas existem relações políticas inerentes, hierarquias, papéis políticos importantes e distintos grupos políticos. As relações entre indivíduos indígenas envolvem desde a cooperação, o

intercâmbio comercial e matrimonial até situações de tensão, de conflitos que, em tempos longínquos, incluiu guerras.

Paralelamente, as relações sociais também compreendem os elos entre povos indígenas e sociedade nacional envolvente. E neste aspecto é muito importante salientar a ampliação e a intensificação da rede de relações, da integração entre povos indígenas e a sociedade nacional mais abrangente, representada por exploradores, empresários, moradores da região, assim como a malha de ligações mais institucionais com governo, ONGs, políticas públicas e outros.

Na antropologia há uma tradição de se estudar a relação entre povos indígenas e sociedade nacional. Esta tradição é denominada de estudo de *contato interétnico*. Após a Constituição de 1988, a Funai perde o monopólio indigenista e a vinculação governamental com os povos indígenas fragmenta-se, amplia-se e especializa-se. Neste texto será adotada a noção de *contexto relacional*, que é o conjunto de relações estabelecidas entre um povo e os diversos agentes da sociedade mais abrangente, seja local, regional, nacional ou até internacional.

Em primeiro lugar, o contexto relacional é muito variável de povo para povo, de acordo com a região em que ele está inserido e o processo histórico de conexões com a sociedade nacional. Alguns povos estão em contato com a sociedade nacional há 500 anos, outros têm um contato mais recente. Uns têm alto grau de inserção na sociedade nacional, outros mantêm-se mais isolados, mais refratários, com maior resistência à interação.

O contexto relacional diverge, portanto, de povo para povo, de região para região, e é muito dinâmico, da mesma forma como são as relações sociais, sempre em permanente transformação. Agentes externos, com os quais um povo indígena mantém vínculos mais estreitos durante determinado tempo, podem, num outro momento, não mais fazer parte do conjunto de relações.

Essas ligações entre povos indígenas e sociedade nacional transformam-se rapidamente ao longo do tempo. A importância relativa que cada um dos agentes tem para um povo também varia de acordo com a conjuntura histórica. A Funai, por exemplo, até os anos 1980, era o mais importante agente da sociedade nacional para a maior parte dos povos indígenas bra-

sileiros. Hoje, a instituição perdeu o monopólio de atuação indigenista e passa a compartilhar a relação com povos indígena com ONGs, Fundação Nacional de Saúde (Funasa), prefeituras e diversos outros agentes.

Essa diversidade do contexto relacional talvez seja um dos aspectos mais importantes, pois cada um dos agentes coloca-se em relação aos povos indígenas baseado num propósito específico. Há concepções, interesses, estratégias e maneiras de atuação distintos. Os missionários relacionam-se com os povos indígenas com determinados objetivos, e sua atuação é diferente da atuação da Funai, que tem outras concepções e interesses, outros mandatos institucionais que, por sua vez, vão ser diferentes na atuação de exploradores econômicos regionais (fazendeiros, exploradores de madeira e outros).

Se cada um dos agentes com os quais os povos indígenas entram em contato tem interesses e formas de se relacionar diferentes, cabe frisar que os povos indígenas também têm seus interesses e suas estratégias ao se vincularem a esses agentes.

O contexto relacional evidencia um jogo político de interesses que possui dupla via. Os povos e as comunidades indígenas sabem manejá-las relações sociais e políticas e interagir com os interesses dos agentes com os quais se ligam e procuram definir estratégias para impor seus próprios interesses. Isto caracteriza o contexto relacional como algo *negocial*, ou seja, como uma permanente negociação de interesses.

As políticas públicas e o marco legal e jurídico relativo aos direitos dos indígenas fornecem um pano de fundo geral aos contextos relacionais contemporâneos, embora não os determinem efetivamente, na medida em que nem sempre as leis e as regras são cumpridas.

Por fim, cabe também destacar que não são uniformes os interesses dos povos indígenas e de cada um dos setores da sociedade nacional com os quais se conectam. Há também discordâncias e diferentes formas de ver a ligação no seio de cada um deles. Desta forma, detalharemos a seguir pelo menos duas faces da dimensão política da gestão territorial indígena: a) políticas indígenas, que é a dimensão de relações, de políticas entre os povos indígenas, sua estrutura política, seus papéis importantes; b) políticas públicas e o marco institucional oficial da relação entre o Estado e os povos indígenas.

b.1. Políticas indígenas

Cada indivíduo, cada povo, tem suas formas tradicionais de pensar, de planejar, de utilizar seu território. Porém, as novas conjunturas das relações dos povos indígenas com a sociedade nacional e com o Estado trazem mudanças para a forma tradicional da gestão territorial das Terras Indígenas. Por um lado, a territorialidade indígena passa a dialogar e a se integrar às territorialidades do Estado. Por outro lado, há pressões, restrições, limitações da extensão territorial disponível e do uso de recursos naturais. Rios, florestas, toda a biodiversidade que fazia parte do processo natural de gestão territorial, agora, no processo de ampliação e intensificação das relações com a sociedade nacional, eventualmente se tornam indisponíveis ou impõem limitações de uso, como no caso da aplicação das leis ambientais nacionais.

Outro aspecto da postura política dos povos indígenas refere-se à sua *relação com o mundo exterior*, com outros agentes de uma sociedade mais ampla. Nenhum povo indígena é fechado em si mesmo. Desde os primórdios, os povos indígenas mantiveram relações com outros povos indígenas e com outras sociedades, fossem elas de conflito, de guerra, fossem elas de cooperação, de colaboração econômica, de intercâmbio matrimonial, e mesmo de intercâmbio ritual, cultural.

Destacam-se aqui algumas reflexões apresentadas por Gersen dos Santos Luciano, indígena do povo Baniwa (Amazonas) e antropólogo. Gersen (2006) discorre sobre movimento indígena, organizações indígenas, lideranças indígenas tradicionais e lideranças políticas contemporâneas. São estas três grandes noções que serão consideradas nesta seção.

O **movimento indígena** é definido como um conjunto de ações, atividades, eventos, estratégias e encontros entre povos, comunidades e organizações indígenas que se reúnem e se articulam para defender seus interesses e seus direitos perante a sociedade nacional, superando inclusive conflitos e tensões anteriores. Povos que guerreavam entre si até poucas décadas, dentro de um movimento indígena articulam-se para a defesa de seus direitos perante a sociedade nacional. Essa articulação é um processo difícil e complexo porque, além de superar tensões e conflitos passados, muitas vezes ainda latentes, esses povos têm a difícil tarefa de criar uma equação para superar também a diversidade sociocultural.

Essa diversidade é evidenciada nas estruturas sociais, culturais e políticas entre os povos indígenas. O maior desafio para a consolidação do movimento indígena talvez seja justamente criar uma pauta e uma agenda comuns e consensos entre grupos tão diferentes entre si.

Outra diferença histórica a ser enfrentada é a que diz respeito ao contato com a sociedade nacional. Para alguns povos indígenas, tal contato já é muito antigo e está consolidado. Em geral, estes povos entendem mais os processos não indígenas, e invariavelmente tiveram que enfrentar momentos difíceis para alcançar esse entendimento. Outros povos possuem um tempo menor de contato e, em geral, compreendem menos os procedimentos da sociedade nacional. O movimento indígena abarca todos esses grupos, as realidades, os interesses e as aspirações, com o propósito de criar uma pauta comum.

Existem também as diferentes expectativas e dissensões de região para região, o que explica as dificuldades de agenda única que concentre povos e organizações da Amazônia brasileira, onde as Terras Indígenas são extensas, com abundância de recursos naturais, em conjunto com povos de outras regiões do Brasil, nas quais as terras são menores e normalmente muito degradadas e pressionadas pelo seu entorno.

Criar uma uniformidade de ação entre esses atores é realmente um grande desafio, o que tem se refletido na realização dos *Acampamentos Terra Livre*, que ocorrem já há alguns anos, durante os quais são articuladas organizações de todo o Brasil no intuito de criar um consenso, uma pauta mínima de reivindicações junto ao governo brasileiro.

A partir de 2004 foi instituído o Acampamento Terra Livre, que reúne centenas de lideranças indígenas em Brasília para discutirem seus problemas e apresentarem reivindicações comuns ao governo, bem como fazerem valer seus direitos. A questão territorial tem tido especial destaque em todas as edições do Acampamento (ver box abaixo).



Desde 2004 (ver Box 14), o Acampamento Terra Livre reúne centenas de lideranças indígenas de todas as regiões do Brasil na Esplanada dos Ministérios em Brasília (DF). Durante o evento, são discutidas as principais pautas de cada uma das regiões e feitos encaminhamentos e reivindicações junto aos diversos órgãos e ministérios do governo federal. Os diversos temas relacionados à gestão territorial (demarcação, proteção, sustentabilidade) tem tido destaque especial nas discussões do Acampamento. (foto: Cássio Inglez de Sousa)

Acampamento Terra Livre e a política indígena

Em 2004, o Acampamento Terra Livre foi realizado em Brasília, e teve como pauta principal a questão da proteção dos territórios indígenas. Estavam aí reunidos cerca de 200 lideranças e 33 povos.

No ano seguinte, em 2005, reuniram-se mais de 700 índios representantes de 89 povos. Essa representatividade consolidou uniões, pactos e alianças entre os povos, assim como entre organizações que os representam e apoiam. A principal reivindicação desse Acampamento foi a efetiva participação dos povos indígenas nas políticas que os envolvem, com a criação de um Conselho Nacional de Política Indigenista. Além disso, requereu-se agilização na regularização de processos de demarcação de Terras Indígenas, recursos para a saúde indígena provenientes diretamente da União, uma vez que a municipalização desses recursos dispersa-os para outras finalidades e, pelo mesmo motivo, educação indígena diretamente sob a coordenação do Ministério de Educação e Cultura, o MEC, com a exigência de providências eficazes em relação ao ensino técnico e médio nas aldeias, bolsa de estudos e demais providências.

Em 2006, 86 povos e mais de 550 lideranças estavam presentes no Acampamento. Foi reivindicada renovação da política indigenista, especialmente a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista. Além disso, o Acampamento também reforçou a reivindicação pela agilização dos processos, remoção de não índios de seus territórios, justiça para povos dos estados do sul, como Santa Catarina, onde povos se espremem em porções de terra que não bastam para seu sustento e, ainda, solução para áreas de conflito e cumprimento do prometido no ano anterior. Quanto à saúde e à educação, o Acampamento cobrou os compromissos anteriormente assumidos pelo governo, a efetiva estruturação da Funasa e definições do MEC relativas à educação indígena.

Em 2007, com a participação de cerca de 1.000 lideranças indígenas, terra, educação e saúde novamente se impõem como temas centrais, pela falta de solução para os problemas anteriormente levantados, além do debate sobre o impacto do Plano de Aceleração do

Crescimento (PAC) junto aos povos indígenas. A ampla participação dos povos indígenas em discussões relativas às suas questões, bem como a morosidade no andamento de processos e homologações foram igualmente tópicos desse ano.

Em 2008, representantes de mais de 200 povos estavam presentes, num total de aproximadamente 800 lideranças, todos reivindicando uma política clara para os povos indígenas, com revisão do Estatuto do Índio, tramitando na Câmara há 13 anos, ao lado de outros processos que empacam devido à falta de vontade dos governantes. Foi novamente reforçada a necessidade de criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, propondo-se que tenha caráter deliberativo e não apenas consultivo. Mais uma vez requerem a gerência da União sobre os recursos de saúde e educação que, repassados a prefeituras, perdem-se em outras funções. Querem ainda as lideranças maior espaço para debate e manifestações por parte dos povos indígenas.

Em 2009, 1.200 lideranças de todo o país estiveram presentes na sexta edição do Acampamento Terra Livre. A principal meta foi a elaboração do Estatuto dos Povos Indígenas (para substituir o Estatuto do Índio, datado de 1973), com a efetiva participação dos próprios povos indígenas. Salientou-se o direito ao voto a projetos que

envolvam recursos hídricos e minerais nos territórios indígenas. A questão da homologação da Terra Indígena Raposa Terra do Sol foi, entre outras demandas territoriais, tratada em destaque nesta edição do Acampamento.

Em 2010, o Acampamento Terra Livre ocorreu em Campo Grande (MS), na Aldeia Marçal de Souza, a primeira aldeia urbana do Brasil, fundada em 1990. Em Altamira (PA) houve uma reunião prévia ao Acampamento, na qual foi produzida a Carta de Altamira, cuja primeira reivindicação foi a oposição à construção da Hidrelétrica de Belo Monte e outras hidrelétricas, ao gasoduto Urucu-PortoVelho e a outros empreendimentos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Exigiram que o governo cumpra a Constituição e consulte os índios para assuntos que os envolvem. Na ocasião, o cacique Raoni Kayapó manifestou-se, apelou aos povos ali presentes que se irmassem, dizendo a eles que “toda vez que nos unimos, reforçamos nosso movimento”. Uma profunda rejeição ao descaso do governo pode ser resumida na declaração de Romancil Kretã, kaingang do Paraná: “Somos estrangeiros dentro de nossas próprias terras [...] as leis que surgem só marginalizam os povos indígenas”. No encontro geral, em setembro, a questão de Belo Monte foi destacada, bem como a repulsa aos planos de transposição do rio São Francisco. Solicitou-se a revisão da política indigenista e a reestruturação da Funai. Dentre as demais reivindicações, voltaram à pauta a questão da demarcação, da regularização e da desintrusão das Terras Indígenas, as medidas para assegurar a sustentabilidade, e as já conhecidas providências quanto à saúde e à educação. Amparados pela legislação e por entidades de natureza não religiosa e não governamental, essas organizações esperam conseguir avançar em terrenos que, na verdade, são seus.

Gersen Baniwa afirma ainda que, apesar de haver inúmeros “movimentos indígenas”, relativos às iniciativas de cada aldeia, povo ou território, é importante criar um corpo articulado mais geral, que defina uma pauta mínima de reivindicações gerais. O movimento indígena contemporâneo é fruto de um conjunto de ações perpetuadas ao longo de toda a história do Brasil, com as quais lideranças e articulações indígenas trilharam caminhos para dialogar e buscar seus interesses e direitos. Normalmente, porém, é nos anos 1970 que é identificada a

origem do atual movimento indígena organizado, que é descrito por Gersen como:

- Um empenho articulado por lideranças, povos e organizações indígenas objetivando uma agenda comum de luta, como é a agenda pela terra, pela saúde, pela educação e por outros direitos. Foi esse movimento indígena articulado, apoiado por seus aliados, que conseguiu convencer o presidente e o Congresso Nacional Constituinte a aprovarem, em 1988, os avançados direitos indígenas da atual Constituição Federal. Foi esse mesmo movimento indígena que lutou para que os direitos da terra fossem respeitados e garantidos, tendo lugar então importantes avanços nos processos de demarcação e regularização das Terras Indígenas. Foi também esse movimento que lutou (e continua lutando) para que a política educacional oferecida para os povos indígenas fosse radicalmente mudada quanto a seus princípios filosóficos, pedagógicos, políticos e metodológicos, resultando assim numa educação escolar indígena diferenciada (Baniwa, 2006).

Em termos de gestão territorial, conforme mostra Gersen Baniwa, o movimento indígena, ao lado de seus parceiros, permitiu que houvesse nova abordagem de garantia territorial para os povos indígenas. Isto serviu de base para as demarcações territoriais mais recentes e adequadas, cuja extensão deve garantir a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas. Esse mesmo movimento também originou e consolidou programas de apoio a projetos próprios, para que a terra demarcada pudesse ser protegida, garantida na sua integridade física e nos recursos naturais através de medidas de vigilância e fiscalização, citando o PPTAL, o PDPI e o Carteira Indígena, entre outros.

Um segundo aspecto relativo ao movimento indígena são as organizações *indígenas*. Ao longo das reivindicações do movimento indígena, percebeu-se que o diálogo com o Estado, a burocracia estatal e os agentes da sociedade nacional era muitas vezes dificultado devido à falta de reconhecimento da diversidade de organização social e política indígena. O Estado, em geral, só consegue dialogar com modelos, padrões e organizações burocráticas.

Por esta razão, os povos indígenas foram gradualmente sentindo necessidade de formalizar suas organizações e associações, para tornar vi-

ável o diálogo com a burocracia estatal. Apesar de reconhecer que não é tradicionalmente indígena este modelo burocrático (organização formal com pessoa jurídica e demais protocolos), os povos indígenas o incorporam por reconhecê-lo como necessário. Essa incorporação não significa necessariamente “perda” cultural ou enfraquecimento, mas representa uma assimilação de modelos externos tendo em vista a melhoria da qualidade de suas vidas. É um meio percebido como necessário no atual contexto sociopolítico de inserção indígena na sociedade nacional.

A este respeito, Gersen Baniwa afirma que:

- O modelo de organização indígena formal – um modelo branco – foi sendo apropriado pelos povos indígenas ao longo do tempo, da mesma forma como eles foram se apoderando de outros instrumentos e novas tecnologias dos brancos para defenderem seus direitos, fortalecerem seus próprios modos de vida e melhorarem suas condições de vida, o que é desejo de qualquer sociedade humana. Isto não significa tornar-se branco ou deixar de ser índio. Ao contrário, quer dizer capacidade de sobrevivência, de resistência e de apropriação de conhecimentos, tecnologias e valores de outras culturas, com o fim de enriquecer, fortalecer e garantir a continuidade de suas identidades, de seus valores e de suas tradições culturais (Baniwa, 2006, p. 60).

O antropólogo Baniwa também discute a relação de interdependência entre as *lideranças indígenas* tradicionais e as lideranças indígenas políticas contemporâneas. As lideranças tradicionais são aquelas que compõem as organizações sociopolíticas dos povos indígenas, e as lideranças políticas estão voltadas para fazer a interlocução dentro do movimento indígena e das organizações representativas. Para ele, as lideranças tradicionais têm o papel de “[...] representar, coordenar, articular e defender os interesses dos segmentos dos povos indígenas. São sibs, clãs e fratrias, cuja função consiste numa responsabilidade herdada, repassada por gerações e transmitida naturalmente, a partir das dinâmicas sociais e políticas vigentes em cada povo” (Baniwa, 2006, p. 65). São, portanto, as lideranças legitimadas internamente na estrutura social dos povos indígenas.

As lideranças indígenas políticas, continua ele, por outro lado, geral-

mente “[...] exercem funções específicas, como dirigentes de organizações, intermediários e interlocutores entre comunidades e instituições, sociedade local, regional, nacional e internacional” (*ibidem*, p. 65), dialogando diretamente com o modelo não indígena. Uma liderança tradicional também pode exercer liderança política, pois estes papéis não são excludentes.

Segundo Gersen,

- [...] por isso, a escolha de uma liderança política não tradicional passa por sua capacidade de se relacionar com o mundo não indígena, como falar a língua portuguesa e possuir um bom nível de escolaridade. No campo concreto, as lideranças tradicionais e as lideranças políticas coexistem e tentam coordenar suas ações e representações de forma conjunta, tarefa nem sempre fácil (Baniwa, 2006, p. 66).

O papel das organizações e das lideranças indígenas na gestão territorial é muito importante e significativo. Já foi citada aqui a participação fundamental do movimento indígena na garantia de um novo modelo de demarcação e proteção territorial definido após a Constituição de 1988. Paralelamente, no papel executivo das organizações indígenas, os programas de apoio a projetos, tais como PPTAL, PDPI e Carteira Indígena, também podem ser creditados como uma conquista do movimento indígena.

Estas conquistas amparam e viabilizam a gestão territorial não apenas na proteção do território, mas também no desenvolvimento de atividades econômicas, na gestão e na preservação ambiental como suporte para as alternativas dos povos indígenas na conjuntura contemporânea. Os projetos conquistados e coordenados pelas organizações indígenas têm uma relação íntima com a gestão territorial no contexto atual.

É também interessante destacar as diferenças entre representação política e papel executivo das organizações indígenas. Em geral, as organizações indígenas possuem um papel mais político, enquanto as associações indígenas estão normalmente relacionadas à execução de programas e projetos. Gersen Baniwa discute ainda as principais funções das organizações indígenas, como aquela pelos direitos e a interlocução

com o Estado para garantia da adequação de políticas públicas, inclusive, da implementação dos direitos conquistados.

Ele destaca a função importante de as organizações indígenas requererem capacitação dos técnicos do governo para que esses profissionais possam entender melhor a diversidade sociocultural dos povos indígenas, assegurando, deste modo, o cumprimento do preceito constitucional do respeito à diversidade. Para ele, este é um grande e significativo desafio, porque normalmente os técnicos dos programas do governo entendem pouco da diversidade sociocultural e querem fazer valer e impor a visão da burocracia não indígena.

A importância deste desafio é ainda maior a partir da substancial ampliação e diversificação da interlocução entre o movimento indígena e os órgãos do governo, consolidada com os avanços dos direitos indígenas depois de 1988. Esta variação do diálogo com os múltiplos órgãos do governo permitiu, segundo Gersen Baniwa (2006), “[...] diversificar também as relações do exercício de novas políticas públicas destinadas às comunidades indígenas com diferentes orientações políticas, metodológicas e socioculturais”. Ele cita o exemplo do Ministério do Meio Ambiente que, depois de 1992, passou a desenvolver inúmeros projetos e iniciativas e acumular *expertise* no trato com a questão indígena.

A territorialidade contemporânea kayapó e a gestão de suas terras

Os Kayapó, que se autodenominam Mebengokrê, são um povo indígena falante de língua do tronco Jê. São mais de 6.000 indivíduos que habitam diversas Terras Indígenas² localizadas entre o norte do Mato Grosso e o sudeste do Pará que, ao todo, somam mais de 9 milhões de hectares.

Apesar de o mosaico de terras kayapó ser vasto, se comparado com a situação de vários povos indígenas brasileiros, muitos locais de uso e circulação territorial tradicional ficaram fora da demarcação de suas terras, assim como muitas de suas referências territoriais históricas estão completamente desfiguradas e ocupadas por fazendas, cidades e estradas.

Na sua territorialidade tradicional, os Kayapó se organizavam entre períodos de permanência nas aldeias e outros de intenso deslocamento regional com finalidades diversas: expedições de guerra, caça e coleta florestal, busca por locais para a instalação de novas aldeias ou visitas às aldeias e aos acampamentos antigos. Esse estilo de relação com o território, de grande mobilidade, fez com que os Kayapó fossem caracterizados como “seminômades”.

As expedições guerreiras eram tradicionais motivadores da mobilidade tradicional kayapó, tanto pelos deslocamentos para atacar os inimigos, quanto pela mudança de locais das aldeias, para se distanciar desses mesmos inimigos.

Entre as atividades de extrativismo florestal, a coleta de castanha tem um especial destaque entre os Kayapó, que passavam praticamente a residir nas áreas dos castanhais durante o período da safra. Mesmo depois da intensificação do contato com os Kuben (não índios), eles têm mantido a atividade com fins comerciais.

² As Terras Indígenas habitadas pelos Kayapó são: A TI Kayapó (3.284.004ha), Terra Indígena Menkragnotí (4.914.254ha), Baú (1.850.000ha), Capoto-Jarina (634.915ha), Badjumkore (222.000ha), Las Casas (21.000ha), Karara ô (330.837ha). Ainda é preciso considerar os outros grupos Mebengokrê, a saber: os Xikrin, que vivem nas Terras Indígenas Xikrin do Cateté (439.151ha) e Trincheira-Bacajá (1.650.939ha). Está em curso a identificação da TI Kapotnínore, que também abrange território tradicional dos Kayapó.

Vale destacar também as mudanças de aldeias como importantes elementos da mobilidade territorial kayapó. Por um lado, estas mudanças se davam devido a aspectos ambientais. Com o passar dos anos vivendo numa mesma aldeia, o uso cotidiano intensivo faz com que se tornem mais escassos os recursos naturais necessários para o modo de vida kayapó, tais como terrenos para roças, caça, pesca e itens de consumo (madeira, cipós e palhas para a construção de casas, fibras e outros elementos para a confecção de artefatos etc.). Isto fazia com que os Kayapó buscassem áreas com maior abundância de recursos naturais, deixando o território das antigas aldeias para recomposição ambiental. Faz parte da territorialidade kayapó, portanto, um refinado conhecimento sobre a biodiversidade e outros aspectos ambientais de seu território.

Além dos fatores ambientais e econômicos, também influenciam questões culturais nas mudanças de aldeias, pois o fato de muitas pessoas morrerem e serem enterradas num mesmo local estimula os Kayapó a abandoná-lo, sob a alegação de acúmulo de “espíritos” (*mekaron*).

Por fim, a estrutura sociopolítica dos Kayapó também ajuda a explicar o dinamismo territorial deste povo. Tendo uma estrutura política muito hierarquizada, as aldeias kayapó têm geralmente duas lideranças principais (*benadjuôro*) que polarizam politicamente os membros da comunidade. Apesar de terem a função de representar o interesse de seu grupo, os *benadjuôro* também precisam ser hábeis negociadores para poder manter o equilíbrio da comunidade. Porém, nem sempre este equilíbrio é possível, ocasionando conflitos que, no seu limite extremo, podem causar rupturas nas comunidades, o que faz surgir novas aldeias. Este processo é chamado de “faccionalismo”.

Os novos tempos, entretanto, trouxeram outros desafios, e também novas oportunidades em termos territoriais para os Kayapó. Isto fez com que muitas de suas práticas tradicionais já não fossem mais viáveis, embora diferentes elementos tivessem sido incorporados. Na dinâmica sociocultural, portanto, os Kayapó ressignificaram sua territorialidade em face da nova conjuntura vivida. Por um lado, a vida contemporânea estimulou a sedentarização em aldeias mais fixas, devido à dependência de assistência (educação, saúde, aposentadoria

e transporte, principalmente), estruturação da aldeia de forma mais perene (construções de alvenaria e outras obras de grande porte) e acesso a mercadorias e serviços urbanos.

Por outro lado, entretanto, as tecnologias urbanas (especialmente de transporte e comunicação) e a inclusão das cidades no horizonte kayapó facilitam e agilizam a mobilidade territorial. A radiofonia, por exemplo, permite o contato diário com parentes que vivem distantes. Carros, barcos motorizados e aviões possibilitam a rápida circulação, tornando viável em alguns dias, ou mesmo em horas, visitas a outras aldeias, caçadas para rituais ou coletas florestais que antes poderiam levar semanas ou até meses.

Nesta nova conjuntura, os Kayapó ampliaram o seu conjunto de relações com a sociedade regional e nacional. Além da Funai, que é um interlocutor de várias décadas, os Kayapó passaram a se relacionar com a Funasa, prefeituras da região, governo estadual, agentes econômicos regionais (fazendeiros, madeireiros, garimpeiros), ONGs ambientalistas e indigenistas e várias outras instituições.

Em termos de exploração econômica do território, os Kayapó se notabilizaram pela participação na extração de madeira e no garimpo, principalmente nos anos 1980, quando essas atividades foram estimuladas e intermediadas pela Funai. Nos anos 90, entretanto, intensificam-se a legislação e o esforço de proteção ambiental e essas atividades passam a ser proibidas e recriminadas. Neste momento, a Funai deixa de ser “gerente” e passa a ser “repressora”. Já engajados na atividade, os Kayapó, por sua vez, começam a estabelecer relações e contratos diretos com madeireiros e garimpeiros, tornando-os então importantes agentes de seu contexto relacional. Porém, nos últimos anos, estas atividades têm entrado em franco declínio, assim como a relação dos Kayapó com os agentes econômicos.

No entanto, ao mesmo tempo em que mantinham intensa relação comercial com exploradores de madeira e garimpo, também se relacionavam com ONGs ambientalistas, o que colocou os Kayapó em evidência neste assunto, como foi o caso do “Encontro de Altamira”, que em 1989 reuniu centenas de representantes indígenas que protestaram e conseguiram evitar a construção de uma hidrelétrica no rio Xingu.

Atualmente, fortalecem-se o interesse e o engajamento comercial em atividades de exploração agroflorestal, tais como a extração comercial de castanha-do-brasil, copaíba, breu branco e produção de mel. Além disso, há uma forte tendência dos Kayapó em se organizarem em torno de associações indígenas comunitárias, muito em decorrência do acesso ao “mercado de projetos”.

As cidades são elementos de grande importância na territorialidade kayapó contemporânea, especialmente na articulação com instituições, no acesso a políticas públicas (saúde, educação, aposentadoria etc.) e na obtenção de mercadorias. Cada aldeia estabelece vínculos mais estreitos com cidades mais próximas ou de acesso mais fácil para tratar de seus assuntos exclusivos (compras, comércio, negociações políticas locais etc.). Nos centros regionais maiores, as comunidades kayapó articulam-se e encaminham demandas coletivas. Este é o caso de Redenção, Tucumã, Ourilândia do Norte, Altamira, Marabá e São Felix do Xingu, no Pará, e Colíder, no Mato Grosso.

Esta proximidade não contempla apenas aspectos geográficos, mas está muito ligada ao contexto de relações institucionais – especialmente Funai e Funasa – bem como à rede de relações entre as aldeias kayapó. Desta forma, representa um arranjo instável, que pode sofrer modificações com o passar do tempo, de acordo com a atualização das relações. Os conflitos intercomunitários explicam, por exemplo, a opção das aldeias do Kikretum, Aúkre, Pykararankre e Kendjam de se desligarem da Funai de Redenção e se aproximarem da Funai de Tucumã, passando a ter esta cidade, junto com Ourilândia do Norte, como principais referências urbanas.

Como se pode ver, é estreita a relação entre a territorialidade e os aspectos sociopolíticos dos Kayapó. Entre seus principais desafios contemporâneos, vários estão relacionados a aspectos territoriais, como a garantia da proteção de suas Terras Indígenas, a busca de alternativas de uso sustentável dos seus recursos naturais que permitam a satisfação das demandas das comunidades e a manutenção de infraestrutura e transporte para garantir a assistência e o contato com as cidades. Neste sentido, é importante que haja o fortalecimento das organizações kayapó, assim como da articulação entre as aldeias, para poder consolidar as alternativas acima.

b.2 Políticas indigenistas

As políticas públicas voltadas aos povos indígenas, denominadas **políticas indigenistas**, inserem-se num contexto mais amplo da vida dos povos indígenas em relação à sociedade e ao Estado nacional. Embora não sejam a única via de relacionamento entre povos indígenas e a sociedade brasileira, representam importante parâmetro e balizador dessas relações, inclusive no que se refere à gestão das Terras Indígenas.

Aqui serão abordadas as políticas indígenas contemporâneas, ou seja, posteriores à Constituição de 1988, quando há uma quebra do paradigma tutelar vigente até então, assim como do “monopólio do indigenismo estatal” detido pela Funai. Ao longo da história, foram várias as políticas e as abordagens que pautaram as relações entre os povos indígenas e o Estado, inicialmente o colonial e posteriormente o republicano.

Durante séculos, desde o período colonial, após a Independência em relação a Portugal (1822) e no início da República (após 1889), imperava o paradigma da conquista territorial do território brasileiro por parte dos colonizadores, com fins predatórios voltados para a exploração econômica. Vários artifícios e mecanismos foram utilizados, como as Capitanias Hereditárias, as Sesmarias, as Guerras Justas, com o propósito de ocupação territorial pelos colonizadores.

Nesse processo, os povos indígenas eram considerados empecilhos para a implantação de tal política, o que configurou políticas públicas de truculenta dominação pela guerra ou pela supressão cultural através de evangelização. As políticas do período colonial foram implementadas diretamente pelo Estado ou por missões religiosas. Como fruto dessa política indigenista colonial, inúmeros povos foram extermínados fisicamente pela guerra, através do **genocídio**, ou culturalmente, quando esses povos foram forçados a abandonar suas tradições e a se integrar à sociedade nacional, o que caracteriza o **etnocídio**. Em termos territoriais, a consequência foi a expulsão dos indígenas de seus territórios tradicionais ou o confinamento em áreas reduzidas.

No início do século XX (1910), é fundado o Serviço de Proteção ao Índio (**SPI**), alterando a natureza das políticas indigenistas governamentais, e que passa a pautar as relações com os povos indígenas pelo princípio da tutela. Partia-se do princípio de que os povos indígenas eram “relativamente incapazes”, e o governo assumia o papel

de protegê-los e tutelá-los. Paralelamente à tutela, objetivava-se o **assimilacionismo**, que pregava a integração dos povos indígenas à sociedade nacional.

Em outras palavras, o SPI, como braço indigenista do governo, tinha a função de integrar os povos indígenas à sociedade e à economia nacional, transformando-os em mão de obra para atividades econômicas, principalmente para a agropecuária. Esta política teve desdobramentos importantes em termos territoriais, como a demarcação de terras que, naquele período, era geralmente feita em lotes pequenos porque, uma vez estabelecido que os índios deveriam se integrar à sociedade nacional, não precisariam de grandes extensões territoriais para manter seu modo de vida.

O SPI é extinto e substituído pela Funai em 1967, que mantém o princípio da tutela e da integração, mas agora alinhado à política do **desenvolvimentismo**, vigente naquele período. Principalmente na Amazônia, a região a ser integrada ao desenvolvimento da economia nacional, a Funai teve a função de “pacificar” os povos indígenas que ali viviam, viabilizando a implantação de grandes projetos, como hidrelétricas, estradas e empreendimentos de mineração. Nesse período, calcada nos princípios desenvolvimentistas, ela estimulou e implementou atividades de exploração econômica de larga escala em Terras Indígenas, como a exploração de madeira e de garimpos, conforme descrito na trajetória da gestão territorial dos Kayapó (ver box 15).

Essa política, principalmente esse binarismo de tutela e integração, foi predominante até a Constituição de 1988, que representou a quebra de paradigma e avanços em termos jurídicos e de princípios legais. Estes avanços, por sua vez, estavam alinhados a uma **conjuntura internacional** favorável. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) passa a discutir e a consolidar uma visão de valorização da diversidade cultural, debate que levou ao estabelecimento de sua Convenção 169, a qual assegura uma série de preceitos jurídicos relativos aos povos indígenas, como o respeito à diversidade, a autodeclaração como princípio de identidade étnica, e outros. Além disso, a própria ONU cria um fórum especial para defender a questão dos direitos indígenas, que passam a ser reconhecidos e valorizados, postura que acaba influenciando a ação dos Estados. Essas discussões surgidas nos anos 80, no âmbito da ONU, desembocam na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, pela ONU, ratificada em 2007, inclusive pelo Brasil.

Além dessa conjuntura internacional, pode-se dizer que as mudanças da **Constituição de 1988** tiveram “a mão indígena”, pois sofreram influência da articulação dos povos indígenas e de seus aliados, antropólogos, igrejas e ONGs indigenistas. Essa forte articulação interna, nacional, de pressão política foi um dos elementos importantes para a mudança de paradigma expressa na Constituição de 1988. A política, depois deste ano, traz alguns avanços, como a superação total do princípio da tutela, ou seja, depois de 1988 os povos indígenas e todos os indivíduos a eles pertencentes passam a ser considerados como cidadãos plenos, superando a abordagem do “relativamente incapaz”. Pelo reconhecimento da cidadania plena dos povos indígenas, a partir de 1988, índios puderam entrar em juízo e representar-se em processos judiciais sem dependerem da interveniência da Funai.

A Constituição brasileira de 1988 valoriza a diversidade sociocultural e estimula a diversidade étnica e o direito à **autodeterminação**, que vem a ser o direito dos povos indígenas de se identificarem como tal, ou seja, o critério de identidade indígena passa a ter um forte cunho de autoidentificação. Não se estabelecem parâmetros ou critérios físicos, deixando de lado a ideia de que índio é quem “se parece” com índio ou quem mora na aldeia. Após 1988, fica definido que índio é quem se identifica e é identificado como tal.

Este constitui o direito à autoidentificação; sua garantia tem permitido, nos últimos anos, que vários povos indígenas brasileiros, especialmente da região Nordeste, retomem sua identidade indígena. Esse processo, chamado de “etnogênese”, reflete o fortalecimento da diversidade cultural no Brasil, favorecendo que povos retomem sua identidade indígena que por muitos anos permaneceu “escondida” devido à discriminação e a políticas integracionistas.

Paralelamente, em termos institucionais, a Constituição de 1988 representa uma quebra do monopólio do indigenismo estatal, com a ampliação para vários ministérios, instituições e órgão setoriais (de saúde, de educação, de meio ambiente), que passam a assumir papel importante na execução e na implementação das políticas indigenistas. Anteriormente centralizadas e conduzidas pela Funai, depois de 1988 essas funções começam a ser conduzidas pelas especialidades de outras instâncias, como Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, e outras.

Esse processo gerou uma efetiva ampliação e intensificação das relações entre os povos indígenas e as diversas instituições. Representantes indígenas passam a se relacionar, a acompanhar e a participar diretamente e de forma mais intensa da construção e da implementação de políticas públicas voltadas para os povos indígenas nas diversas instâncias governamentais. Essas relações tornam-se mais significativas com prefeituras, secretarias municipais de Saúde, de Educação, governo do Estado, num processo heterogêneo, não linear, que ainda está em fase de consolidação.

Paralelamente, também ocorrem movimentos de “associativismo” indígena, que representa o intenso processo de criação das organizações e das associações indígenas por todo o Brasil, até a década de 1970 poucas e esparsas, e que hoje já se contam centenas delas por todo o Brasil.

É certo que as políticas indigenistas, que estão inseridas num conjunto mais amplo de relações entre povos indígenas e sociedade nacional, são fruto do contexto histórico no qual estão inseridas. Portanto, é importante salientar que os povos, as organizações e o movimento indígena têm cumprido um papel fundamental na consolidação e no avanço dos direitos e das políticas públicas indigenistas contemporâneas.

Estas políticas têm garantido o reconhecimento e o espaço para os povos e direitos indígenas na sociedade nacional, conforme salienta o antropólogo Antonio Carlos de Souza Lima:

→ O mais importante, porém, que está no texto constitucional, tem significado no reconhecimento dos direitos indígenas e como horizonte de construção de outras práticas administrativas e, consequentemente, no respeito a esses povos, na construção de espaços políticos à sua necessária participação. Esses elementos foram essenciais àquebra da visão militarista que defendia a necessidade da tutela, supondo-a como essencialmente protetora, propondo novos horizontes a pedaços ponderáveis do que chamei de arquivo colonial (Souza Lima, 2010, p. 37).

Dentre os avanços da política indigenista pós-88, muitos têm reflexos diretos na questão da gestão territorial, principalmente na garantia da demarcação territorial como direito de suma importância e na adequação dos procedimentos e dos princípios desta

demarcação. Ao ser definido um processo de demarcação no qual é valorizado um modo de vida indígena e é respeitado o estabelecimento de Terras Indígenas capaz de assegurar a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas, garantiu-se a demarcação de terras mais adequadas, com uma extensão maior. Isto pode ser visto, por exemplo, no mapa da Amazônia, cujas terras foram já demarcadas de acordo com esse novo paradigma, sendo muito maiores que nas outras regiões do Brasil.

Além disso, o direito dos povos indígenas a terra é reconhecido como originário, isto é, anterior à própria existência do Brasil. De acordo com este preceito legal, o Estado brasileiro reconhece que os povos indígenas estavam aqui antes do início da existência do Brasil. Este preceito garante, portanto, que o direito territorial dos povos indígenas antecede a qualquer outro direito criado durante o período colonial da história brasileira. Desta forma, o direito territorial indígena vem antes de qualquer outro e está fundamentado na noção de pertencimento a terra.

Superando o princípio da tutela e da integração praticado pela Funai, são também criados esforços importantes no sentido de gerar sustentabilidade dos povos e das Terras Indígenas. O respeito à cultura e ao modo de vida indígena e a necessidade de incorporação de novas necessidades de consumo são a base para se definirem estratégias de produção, geração de renda, desenvolvimento comunitário, ou seja, de etnodesenvolvimento das comunidades.

Cada vez mais se têm criado políticas, práticas, programas de financiamento de projetos, incentivos, e se tem pensado em como os povos indígenas irão gerenciá-los e sobreviver dentro de suas terras. Este é o paradigma conceitual que fundamentou programas como o PPTAL, o PDPI e o Carteira Indígena e, mais recentemente, a instauração da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI).

A seguir, serão detalhadas as diversas políticas indigenistas setoriais, classificadas aqui segundo as seguintes temáticas: a) participação ou governança indígena; b) educação; c) saúde; d) direitos sociais e) sustentabilidade, incluindo infraestrutura.

a) Participação ou governança indígena

A participação e a governança indígena abrangem aqueles mecanismos, instrumentos, ferramentas, processos e instâncias de implementação das políticas indigenistas, ou seja, os foros nos quais se discute e se delibera sobre a formatação e o exercício de políticas indigenistas. Antes de 1988, esse foro era exclusivamente a Funai, até porque a cidadania e a participação indígena eram desconsideradas nos processos de discussão das políticas indigenistas. Entretanto, com a Constituição de 88 e os avanços trazidos pela Convenção 169 da OIT e posteriormente reforçados pela Declaração dos Direitos Indígenas da ONU, esse paradigma foi alterado.

Com base nos princípios de cidadania plena e de valorização da diversidade cultural, fica estabelecido, em termos legais, que toda decisão, política, ação ou projeto que vá afetar um povo indígena deve necessariamente passar por um processo de consulta. Isto incorpora a participação dos povos indígenas nesses processos deliberativos, inclusive nos de políticas públicas. Neste sentido, alguns mecanismos de proteção dos direitos indígenas, assim como de governança, têm sido implementados nos últimos anos.

Com a Constituição de 1988 é criado o Ministério Público Federal (MPF) que, principalmente em sua Sexta Câmara, voltada para povos indígenas e minorias étnicas raciais, é uma importante instância de defesa dos direitos indígenas. A presença de antropólogos no próprio MPF, cuja assessoria especializada é essencial, fundamenta estudos e propostas deste Ministério em nível federal, em Brasília, bem como em várias regiões onde a presença indígena é significativa e as questões indígenas ou quilombolas são críticas.

A atuação do Ministério Público tem sido fundamental em termos de acompanhamento dos direitos indígenas, de demandas gerais, estas eventualmente contra o próprio Estado brasileiro. O Ministério Público representou um avanço importante no que diz respeito à defesa dos direitos indígenas, principalmente o de participação nos processos que lhe dizem respeito.

Os povos indígenas tomaram parte em uma série de consultas públicas que têm objetivos variados, mas sempre voltadas para assuntos indígenas, tais como as Conferências Nacionais de Saúde Indígena, organizadas pelo Ministério de Saúde, e a Conferência Nacional de Educação, implementada pelo MEC em 2009. Além destas conferências setoriais, houve a Conferência Nacional dos Povos Indígenas, implementada pela

Funai em 2006, quando se discutiram, em todas as regiões do Brasil, as linhas gerais do que seria uma nova política indigenista dos povos indígenas. Mais recentemente, em 2009, foram realizadas consultas regionais relativas ao Estatuto dos Povos Indígenas e a formatação do texto desta lei, que constitui uma demanda indígena há muitos anos.

A reestruturação pela qual passou a Funai, no final de 2009 e em 2010, através do Decreto presidencial 7056, também reflete a importância das consultas indígenas, ao se criarem, dentro da estrutura da instituição, os Comitês Técnicos Locais e Regionais que incorporam a participação indígena no processo decisório relativo às ações da instituição.

A participação indígena também se dá em outras instâncias, como no Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no Conselho de Patrimônio Genético (CGEN), entre outros. Em várias dessas instâncias nacionais, que discutem os aspectos pertinentes mas não específicos dos povos indígenas, o parecer indígena pesa nas decisões sobre aspectos relevantes aos seus povos.

Vale destacar aqui a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI),³ instituída em 2007, com o objetivo de centralizar discussões e de tomar conhecimento da política indigenista brasileira em vários setores. A CNPI é composta por representantes do governo brasileiro, ONGs e representantes dos povos indígenas, indicados pelas grandes organizações indígenas regionais da Amazônia, do Sul, do Sudeste e das demais regiões. O mecanismo de funcionamento da CNPI abrange subcomissões temáticas (Terra Indígena, Educação, Saúde, Desenvolvimento, Legislação etc.). Estas subcomissões realizam um processamento mais técnico de alguns temas, que são submetidos, em seguida, à plenária geral da CNPI.

A CNPI é considerada pelos povos indígenas como um passo em direção à sua maior reivindicação, que é a criação de um Conselho que efetivamente venha a ter um peso deliberativo maior. Esta é uma discussão que está em curso, mas de certa forma a CNPI já exerce o diálogo e a discussão entre governo brasileiro e povos indígenas na construção de políticas indigenistas mais adequadas.

demandas indígenas é a de que sua participação tenha maior peso decisório, o que seria alcançado através da criação do Conselho, como afirma Valéria Paye Pereira Kaxuyana em Inglez de Sousa (2010):

³ Ver: www.funai.gov.br



Reunião de avaliação final de projeto, apoiado pelo PDPI e voltado para a valorização da produção artesanal de mulheres Kaxinauá, de várias Terras Indígenas da região de Tarauacá (AC). A organização executora (APAMINKTAJ) é composta e coordenada por mulheres indígenas Kaxinauá e a execução deste projeto, fortaleceu sua participação no processo de tomada de decisão sobre sustentabilidade e gestão territorial nas Terras Indígenas. (foto: Cássio Inglez de Sousa)

→ Nesse processo é que a gente, enquanto movimento indígena, destaca a importância de o governo realizar ações de forma minimamente articulada. Porque o que a gente vê é que mesmo essas ações que foram desenvolvidas, alguns projetos que foram executados no âmbito das Terras Indígenas, foram até dez anos atrás realizados de forma muito dispersa. [...] Nesse processo de diálogo com o Estado brasileiro, uma das grandes reivindicações do movimento indígena era a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (Inglez de Sousa, 2010, p. 209).

É importante destacar que, no processo de discussão, elaboração e implementação de políticas indigenistas, as principais prioridades dos representantes indígenas têm sido a gestão territorial e a questão do território de forma mais ampla. Representantes de várias regiões do Brasil, fora da Amazônia, têm lutado pela ampliação e a adequação das dimensões e da abordagem de demarcação de suas terras como prioridade estratégica.

Fora da Amazônia, devido à reduzida dimensão das terras disponíveis, a questão territorial é crítica, porque não há um mínimo de condições de suporte territorial para sobrevivência. Pode-se citar como emblemática a gravidade do caso da região de Dourados, no Mato Grosso do Sul, pois nessa área a diminuta dimensão territorial e o aumento populacional são enormes problemas para a sobrevivência dos povos indígenas.

Além da demarcação, há todo um conjunto de reivindicações em relação à sustentabilidade e à geração de renda dentro das Terras Indígenas. Nos anos 1990 e início dos 2000, vários programas de fomento a projetos indígenas foram criados, tais como PDPI, Car-

teira Indígena. Por outro lado, é como resultado direto da implementação destes programas, assim como da atuação indígena na CNPI, que surge a necessidade de consolidação de diretrizes e ações mais amplas e estratégicas para lidar com o assunto da gestão territorial e da sustentabilidade, algo que foi sintetizado através da PNGATI.

b) Educação indígena

Dentre as políticas indigenistas setoriais, a educação indígena ocupa um lugar de destaque. Antes de 1988, ela era efetuada pela Funai, muitas vezes com participação e apoio de missionários. A Constituição de 1988 e os novos paradigmas garantiram uma ótica inovadora da educação indígena, baseada nos princípios da interculturalidade. Em termos de princípios, os avanços nesta área devem muito a organizações pioneiras, como ONGs, organizações indígenas e Universidades, na implantação de projetos e iniciativas de educação indígena diferenciada por todo o Brasil.

A participação indígena também tem sido importante para assegurar os avanços na educação escolar indígena, através do MEC, de secretarias estaduais e municipais de Educação, espaços que vêm sendo ocupados pelos povos indígenas. Em 2009 foram realizadas conferências regionais para tratar da questão e, finalmente, a Conferência Nacional de Educação Indígena, tendo o MEC definido para ela parâmetros curriculares específicos.

No bojo dessas mudanças de princípios e de abordagem, o que se observa é que nas aldeias as escolas têm sido formalizadas, seja pelo Estado, ou pelo município, estes responsáveis pela implementação da educação indígena. Adicionalmente, cada vez mais são formados e contratados professores indígenas, o que consolida um avanço não só na qualidade da educação indígena nas aldeias, como também na profissionalização e na dedicação de seus professores à sala de aula.

O arranjo institucional entre MEC e secretarias de Educação de estados e municípios, ONGs e organizações indígenas gera composições muito complexas. Os professores e os agentes indígenas encarregados da educação têm que aprender a lidar com tal complexidade.

Tem sido formulada uma política de territórios etnoeducacionais, como uma iniciativa do MEC para tentar superar essa complexida-

de de arranjos institucionais e valorizar mais a lógica de afinidades culturais entre povos indígenas. A ideia dessa política, cuja implantação ainda se discute, é a de que regiões onde há povos indígenas já com afinidade cultural mais concreta possam tornar-se um território etnoeducacional, concentrando projetos político-pedagógicos, processos de formação e outras medidas. Muitas vezes uma Terra Indígena circunscreve-se em mais de um município, e pode acontecer que numa aldeia um professor seja contratado por uma prefeitura e em outra aldeia do mesmo território o professor esteja a serviço de outra prefeitura, o que eventualmente gera alguma confusão, mas essas contratações sempre são uma tentativa de organizar, em termos territoriais, a política da educação indígena.

Além dos aspectos mais específicos da educação indígena, algumas políticas paralelas e iniciativas na área da cultura têm se consolidado depois de 1988. Diversas ações inovadoras vêm valorizando a cultura indígena, oriundas das próprias organizações indígenas ou apoiadas por ONGs, tais como construções de centros culturais, museus indígenas em pequenos municípios, oficinas de revitalização de saberes e fazeres, formação de pesquisadores indígenas, produção de livros e vídeos e demais atividades culturais.

O PDPI, do Ministério do Meio Ambiente, desde 2002 apoia cerca de 70 projetos de valorização cultural na Amazônia. Este fato influenciou a instauração do Prêmio Culturas Indígenas, do Ministério da Cultura, que premia financeiramente iniciativas de valorização cultural em todo o país desde 2007. Recentemente, em 2010, foi criado um colegiado setorial indígena no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

c) Saúde indígena

Até a década de 1990, os serviços de saúde indígena eram prestados pela Funai através de equipes volantes de saúde. A partir das Conferências Nacionais de saúde indígena, entretanto, acabou por se fortalecer a reivindicação da criação de um subsistema específico de saúde indígena, finalmente instituído dentro da Funasa, aproveitando algumas experiências de ONGs e organizações indígenas.

Com a Lei 9836, de 1989, conhecida como Lei Arouca, é criado esse novo subsistema, que passa a ser executado pela Funasa e operacionalizado através de coordenações regionais desta fundação em Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), e também por meio de convênios com organizações indígenas, ONGs, e prefeituras. No

novo subsistema é definida uma equipe multidisciplinar de saúde indígena, com participação de médico, odontólogo, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes de saúde e de saneamento indígena.

Também são criadas instâncias de controle social, que administram a gestão de programas com participação indígena. Há ainda os conselhos locais e os conselhos distritais de saúde indígena. É criado o projeto VIGISUS, para fomento de saneamento nas aldeias indígenas e estímulo, através de iniciativas comunitárias, de apoio a projetos de medicina tradicional indígena.

A partir de 2003, no entanto, começam a ser observados alguns problemas críticos na operacionalização dos convênios, apesar do aumento de recursos voltados para a saúde indígena. Em decorrência disto, a Funasa assume um papel cada vez maior, o que evidencia as deficiências do órgão. Desta forma, em 2010, pala Medida Provisória 483, é criada uma Secretaria Especial de Saúde Indígena dentro do Ministério da Saúde, com detalhamento ainda por ocorrer.

d) Direitos sociais

Em termos de direitos sociais, observou-se nos últimos 20 anos uma efetiva inserção dos povos indígenas nas políticas sociais mais amplas do Estado brasileiro, tais como aposentadoria, bolsa família, salário-maternidade e muitos outros.

Para a questão da gestão territorial, esses direitos sociais têm uma feição impactante, na medida em que têm garantido o acesso dos povos indígenas a mercadorias e à renda, o que intensifica a relação dos povos indígenas com as cidades, que são os locais onde esses direitos sociais específicos são acessados. Os aposentados precisam ir mensalmente receber seus benefícios, as gestantes têm que se dirigir às cidades para sacar seu salário-maternidade. A dependência dos povos indígenas em relação à remuneração decorrente desses direitos sociais tem influência na mobilidade e no trânsito dos povos indígenas entre aldeias e cidades, bem como na disponibilização da moeda corrente para aquisição de bens de consumo.

Analogamente, a oferta pelo Estado de saúde e educação culturalmente adequadas é um direito social muito importante na vida dos povos indígenas contemporâneos e compõe a pauta de reivindicações do movimento indígena há muitos anos.

No entanto, sua operacionalização também tem consequências sobre a gestão territorial dos povos indígenas. É muito comum casos de povos indígenas que, para terem acesso à assistência à saúde mais permanen-

te, de início por parte da Funai e, mais tarde, por parte da Funasa, e com o objetivo de colocar seus filhos na escola para aprenderem os conhecimentos não indígenas a fim de poderem lidar com o mundo externo, acabam alterando seu padrão de ocupação territorial e sedentarizando-se, ou ficando de forma mais permanente em aldeias.

A execução de políticas indigenistas de educação e saúde demanda a construção de escolas, prédios, postos de saúde, implantação de infraestrutura de transporte, comunicação e outros pontos permanentes de suporte às atividades. Essa assistência, implementada por órgãos do Estado, enfrenta muita dificuldade para contemplar as lógicas e as expectativas indígenas relativas à mobilidade territorial. As políticas do Estado acabam sendo desencadeantes do sedentarismo mais frequente de povos indígenas dentro de aldeias. Em termos de gestão territorial, portanto, é importante a participação indígena nas instâncias de elaboração e controle destas políticas, visando adequá-las aos contextos indígenas específicos.

Estudo de caso: Desafios da gestão territorial do Parque Indígena do Xingu

O Parque Indígena do Xingu (PIX) está localizado no norte do estado do Mato Grosso, abrangendo área de diversos municípios e possuindo uma extensão de 2.8 milhões de hectares, com um perímetro de 920km.

No Parque, vivem 14 povos que falam o mesmo número de línguas, referentes aos quatro principais grupos linguísticos nativos do país: Tupi, Aruak, Karib e Jê. A população atual do PIX é de cerca de 4 mil pessoas, distribuídas em mais de 40 aldeamentos.

Situa-se numa área de transição ecológica, formada por floresta amazônica ao norte e cerrado ao sul, onde estão representados diversos tipos de ecossistemas, como cerrados, campos, florestas de várzea e floresta de terra firme, o que o torna uma área de extrema relevância do ponto de vista da biodiversidade e da sociodiversidade que abriga.

A definição dos limites do PIX (oficialmente decretada em 1961) representou uma grande exceção ao processo de demarcação das Terras Indígenas conduzido pelo SPI naquele momento. A política de definição territorial do órgão baseava-se na integração dos povos indígenas à sociedade e à economia nacionais. Desta forma, as

chamadas “Reservas Indígenas” geralmente tinham tamanho diminuto, o que impelia as comunidades indígenas a se inserirem como mão de obra barata na economia regional.

Numa lógica inversa, a definição da extensão territorial do PIX foi baseada na necessidade de garantir territórios suficientes para que os povos indígenas pudessem manter seu “modo de vida”. Mesmo com uma extensão territorial sem precedentes para aquele época, a área do PIX acabou deixando de fora algumas porções importantes de territórios de ocupação histórica de povos indígenas tradicionais do Xingu. Por esta razão, durante o período de 1955 a 1975, ocorreram transferências para dentro dos limites do Parque de outros grupos indígenas (Kaiabi, Ikpeng, Tapaiuna e Panará), moradores das regiões circunvizinhas da bacia do Xingu.

Desde o início, o PIX foi considerado pelo SPI e depois pela Funai como um caso especial para o indigenismo oficial. Desta forma, os Postos Indígenas Diauarum, Pavuru e Leonardo centralizavam a ação da Funai, canalizando assistência diferenciada para os povos indígenas do PIX.

O relativo isolamento do PIX, entretanto, foi sendo quebrado com a intensa ocupação e a instalação de fazendas, estradas e cidades no seu entorno. O quadro de ocupação regional sofreu alteração significativa, com uma enorme transformação do cerrado nativo em pasto ou áreas agrícolas, consolidando-se nos anos 1990 como uma das áreas de maior produção de soja do país.

O quadro atual traz diversos desafios de ordem ambiental para os povos indígenas do PIX. O intenso desmatamento das áreas do entorno do Parque, principalmente para atividades agropecuárias, tem várias consequências, tais como a poluição e a degradação das nascentes do Xingu, o avanço dos incêndios sobre áreas de floresta do PIX e a facilitação das invasões. Além disso, seguindo tendência de todo o país, também na região ocorre a ampliação do aproveitamento hidrelétrico do rio Xingu e seus formadores, com impactos sobre o regime dos rios e da fauna fluvial.

O novo quadro econômico da região gerou o crescimento das cidades e das estradas, ampliando os canais de relacionamento dos povos indígenas do PIX com moradores e instituições regionais.

Paralelamente a esse processo socioeconômico regional, após a Constituição de 1988 observou-se, por um lado, o declínio da assistência por parte da Funai, fruto da fragmentação do indigenismo oficial e, por outro lado, a emergência das organizações indígenas representativas dos povos indígenas do Xingu.

Em 1994 é formalizada a Associação Terra Indígena Xingu (ATIX), organização que reúne todos os povos indígenas que vivem no PIX. Apesar de ser uma entidade de “representação”, o foco inicial de sua atuação foram questões internas ao PIX, principalmente de proteção territorial. A identificação de um “inimigo” comum (os brancos invasores de Terra Indígena) favoreceu a articulação entre os diferentes povos indígenas do PIX. Além disso, a ATIX também assumiu a execução de diversos projetos e atividades.

Entretanto, com o passar do tempo, cada um dos povos indígenas do PIX foi constituindo organizações próprias, procurando assumir atividades de execução direta junto a suas aldeias. Paralelamente a esse processo, também emergiram algumas discordâncias internas quanto a assuntos que diretamente afetam a gestão territorial do PIX. Estas discordâncias ficaram claras em algumas situações específicas, como a venda de madeira do PIX por algumas famílias indígenas e a falta de consenso quanto à instalação de uma PCH (Pequena Central Hidrelétrica) nos formadores do rio Xingu.

Estas situações, por sua vez, reforçaram a necessidade de fortalecer as articulações internas entre os povos indígenas para a criação de consensos e o estabelecimento de planos conjuntos para uma gestão territorial do PIX que atenda aos interesses de todos os seus habitantes. A partir das relações internas, os povos indígenas do PIX também perceberam que é necessária a articulação com os diversos atores sociais e as instituições de fora do PIX.

Em termos de saúde e educação, os povos do PIX têm se envolvido cada vez mais na execução e na gestão de atividades, atuando como professores, agentes de saúde e de saneamento, participando de conselhos e conferências e da formalização das escolas nas aldeias.

Nos últimos anos, consolidaram-se novas estratégias de proteção territorial. A gradual diminuição das invasões para retirada de madeira fez declinarem atitudes mais ostensivas de vigilância, que ainda ocorrem, mas que perdem terreno para ações mais engenhosas de diálogo e

esclarecimento dos moradores do entorno e de articulação com as instituições relevantes (ICMBIO, Ibama, prefeituras etc.). A experiência acumulada nesse período garante um detalhado conhecimento dos principais pontos de vulnerabilidade do PIX e das alternativas de atuação disponíveis. Essa experiência, por sua vez, permitiu que a ATIX, com apoio da Funai e parceria do Instituto Socioambiental⁴ (ISA), faça a coordenação geral das ações de proteção territorial do PIX.

Aproveitando diversas fontes de financiamento, a ATIX e as organizações específicas de cada povo indígena do PIX têm desenvolvido várias iniciativas de produção, segurança alimentar e geração de

renda, entre as quais se destaca o “Mel dos Índios do Xingu”, produto vendido através da ATIX para uma importante rede brasileira de supermercados. É preciso salientar que a geração de renda constitui um dos principais desafios para os povos indígenas do PIX. Nesse sentido, são estratégias importantes a profissionalização, o assalariamento e os direitos sociais (especialmente aposentadoria, bolsa família e salário-maternidade).

Os povos indígenas do PIX também participam, em conjunto com o ISA e diversas outras instituições, da Campanha Y'Ikatu Xingu,⁵ lançada em 2004 com o objetivo de promover a recuperação ambiental de áreas degradadas na região das cabaceiras do rio Xingu. O interesse dos povos indígenas pela campanha é grande, na medida em que suas comunidades se utilizam da água que vem de rios e cabeceiras que estão fora dos limites do PIX. Na prática, a campanha investe no aprimoramento de técnicas e na assessoria prática a produtores rurais e assentados para a realização da recuperação de áreas de preservação permanentes (APPs). Desde 2006, a campanha já promoveu a recuperação de mais de 2 mil hectares de áreas anteriormente degradadas.

⁴ O Instituto Socioambiental (www.socioambiental.org) tem parceria com os povos indígenas do Xingu desde sua fundação, em 2004. Nesse período, tem apoiado diversas atividades na área de educação indígena, produção e geração de renda, fortalecimento das organizações, articulação política e institucional.

⁵ Informações mais detalhadas sobre a Campanha Y'Ikatu Xingu podem ser acessadas em: <http://www.yikatuxingu.org.br/>

A campanha também apoiou a consolidação da Rede de Sementes do Xingu, da qual participam alguns povos indígenas do PIX em conjunto com moradores do entorno. Já foram coletadas mais de 30 toneladas de cerca de 250 espécies nativas. Além dos benefícios ambientais, esta iniciativa representa uma alternativa de geração de renda. A campanha possui componentes de capacitação e de articulação, ambas voltadas para a disseminação da importância da preservação ambiental e de alternativas concretas e viáveis de recuperação e adequação ambiental das propriedades rurais.

A participação dos povos indígenas do PIX nesta iniciativa mostra a necessidade de sua articulação, com graus de protagonismo cada vez maiores, com as realidades que ocorrem no entorno, seja para fazer frente às situações que impactam negativamente o território indígena, seja para aproveitar as oportunidades que o contexto regional oferece para suprir novas demandas e novos desafios das comunidades.

e) Sustentabilidade

As questões territorial, do meio ambiente e da economia são aspectos inerentes à sustentabilidade. O Decreto 1141, de 1994, aborda diretamente o tema, mantendo a importância da Funai como agente articulador de políticas de sustentabilidade para povos indígenas, mas incluindo ainda outros atores e ministérios na gestão e na execução das ações, como o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e outros. É igualmente importante citar a emergência do ambientalismo, principalmente após a Rio-92, reunião realizada em 1992, no Rio de Janeiro, e a de um “mercado” de projetos sustentáveis. Esse momento representa uma articulação entre o ambientalismo e o movimento pró-indígena, quando ocorre a emergência do protagonismo das organizações indígenas na formulação e na execução de projetos.

2 Questão territorial

Em relação à demarcação, a partir de 1988, principalmente com o Decreto 1775, de 1996, é formatado um novo procedimento demarcatório. Esta nova orientação garante extensão territorial que assegura a reprodução física e cultural dos povos indígenas, define com clareza as etapas de identificação (delimitação demarcação, homologação e registro) e valoriza e estimula a participação indígena no processo de demarcação. Adicionalmente, estabelece o relatório antropológico como uma peça fundamental para a demarcação, a fim de dar o devido destaque para as formas, os modos de vida e as percepções indígenas.

A Funai continua sendo responsável pela demarcação, mas a partir de então há a participação de outros órgãos. No Decreto 1775 existe o direito ao contraditório, que é o direito à informação, à participação e à impugnação das partes. Para a Amazônia, o projeto PPTAL, da Funai, com o suporte de recursos do governo alemão, acelerou bastante o processo de demarcação na Amazônia.

Atualmente são cerca de 110 milhões de hectares demarcados, em torno de 530 Terras Indígenas, o que equivale a cerca de 12% do território nacional em termos de extensão, sendo 98% dessa extensão relativos a Terras Indígenas na Amazônia. Isto somado às diversas ampliações e revisões de demarcações de Terras Indígenas.

Além de demarcar, o novo arcabouço legal obriga o Estado brasileiro à proteção das Terras Indígenas e seus recursos. A responsabilidade sobre este tema continua centralizada na Funai, mas com a participação de outras instituições, como Polícia Federal, Ibama, o Instituto Chico Mendes (ICMBIO) e outras. O programa PPTAL, da Funai, e o PDPI, do Ministério do Meio Ambiente, têm apoiado diversas iniciativas de proteção, vigilância e fiscalização das Terras Indígenas, atuações que contam com as iniciativas que os próprios povos indígenas têm realizado de proteção territorial.

Na verdade, são as práticas inovadoras e pioneiras dos próprios povos indígenas e de ONGs indigenistas que têm demonstrado as estratégias mais interessantes de proteção territorial, tais como expedições de

vigilância aos limites das Terras Indígenas, povoamento desses limites, valendo-se da migração de aldeias para a linha dos limites, capacitação de agentes de vigilância e articulação institucional entre povos indígenas e órgãos oficiais como Funai, Ibama, ICMBIO e Polícia Federal, assim como construção de postos de vigilância.

É importante destacar que essas estratégias de proteção são muito mais relevantes e fazem sentido em terras de maior extensão, a exemplo das Terras Indígenas amazônicas. Em terras de pequena extensão, como é o caso das terras das regiões Nordeste, Sul e Sudeste e do Mato Grosso do Sul, a questão de proteção territorial está muito mais relacionada à proteção jurídica, especialmente nos casos de retirada de ocupantes não indígenas, de solução para situações de conflito fundiário, de invalidação da exploração econômica por não indígenas, tais como a supressão de arrendamento de pasto e outras. Para essas terras de outras regiões, as estratégias de proteção territorial são diferentes, sendo menos ostensivas e mais estratégicas, voltadas para a garantia jurídica.

3 Questão ambiental

É notória a mútua contribuição entre povos indígenas e meio ambiente. Se, por um lado, o meio ambiente, e seus recursos naturais são importantes para o modo de vida indígena, por outro, as Terras Indígenas têm retribuído com eficiência, talvez mais que Unidades de Conservação, para a preservação e o combate ao desmatamento.

Os povos indígenas possuem um minucioso e ancestral conhecimento sobre a biodiversidade, e suas estratégias de manejo florestal e de exploração dos recursos naturais têm se mostrado muito mais sustentáveis que as não indígenas. O Decreto 1141, de 1994, normatiza o tema e, a partir daí, o Ministério do Meio Ambiente surge como um indispensável ator para a questão territorial e ambiental dos povos em Terras Indígenas.

No Decreto presidencial 5758, de 2006, as Terras Indígenas são incluídas no Plano Nacional de Áreas Protegidas. Não se trata de áreas de conservação, mas de áreas que requerem proteção especial. A relação do Ministério do Meio Ambiente com os povos indígenas intensifica-se

a partir da década de 1990, com o Decreto 1141, mas principalmente sob a influência de todo o contexto nacional e internacional pós-Rio92.

Diversas iniciativas e atividades desse Ministério têm sido dirigidas aos povos indígenas, como apoio a pequenos projetos e fortalecimento do protagonismo indígena na tomada de decisões. Vários programas apoiam desde então projetos indígenas, como é o caso do programa Projetos Demonstrativos do Tipo A (PDA), da Coordenadoria de Agro-extrativismo e do Fundo Nacional do Meio Ambiente que, embora não sejam voltados especificamente para os povos indígenas, acabaram apoiando diversas iniciativas e estimulando uma demanda desses povos por programas exclusivos.

Este fato redundou na criação do PDPI, em 2000, fruto da articulação entre governo brasileiro e cooperação internacional, assim como motivou a instituição do programa Carteira Indígena, que é resultado da articulação entre Ministério de Meio Ambiente e Ministério de Desenvolvimento Social. Estes programas têm fomentado diversas iniciativas de gestão ambiental em Terras Indígenas em todo o Brasil. O conjunto de iniciativas criativas e pioneiras acabou, por sua vez, por estimular o Projeto GATI, inicialmente conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, mas presentemente coordenado no âmbito da FUNAI, apesar de ainda contar com a participação do Ministério.

A atuação do Ministério do Meio Ambiente, que se cristaliza a partir de 2008 em torno da Gerência indígena, tem sido essencial para a PNGATI. A Gerência Indígena representa a institucionalização da ação indígena dentro do MMA. É fruto da articulação do PDPI, do Carteira Indígena e de todo o conjunto de articulações destes programas com as organizações indígenas. Tem um foco na questão ambiental, mas também dá suporte à produção econômica dos povos indígenas.

O programa Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) é a articulação entre o MMA e os movimentos indígenas, através da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e da cooperação internacional, circunscrito no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). O Programa Piloto é resultado do trabalho conjunto do governo, da sociedade

brasileira e da comunidade internacional e, em termos ambientais, tem alcance global. Foi aprovado pelo G-7, que é um grupo constituído pelos sete países industrializados. Após um longo processo de discussão, com participação determinante do movimento indígena, o PDPI foi instituído para apoio a iniciativas de economia sustentável, valorização cultural, proteção territorial, fortalecimento institucional e gestão ambiental em toda a Amazônia brasileira, além da realização de cursos de gestores de projetos indígenas. São cerca de 13 milhões de euros para que organizações indígenas e ONGs implementem iniciativas pioneiras e inovadoras nas várias áreas temáticas.

O Carteira Indígena, por sua vez, é fruto da articulação entre MMA e Ministério de Desenvolvimento Social, com foco na segurança alimentar e nutricional como elementos básicos para a garantia da gestão ambiental em Terras Indígenas, ou seja, o Carteira Indígena parte do pressuposto de que se há problemas de segurança alimentar, aumentam os riscos para a questão ambiental em Terras Indígenas. O Carteira tem igualmente instâncias de participação indígena, através de seu Conselho Gestor e de oficinas regionais, e apoia projetos comunitários em todo o Brasil.

No seu conjunto geral, o PDPI e o Carteira Indígena já receberam mais de 800 propostas, apoiando cerca de 500 projetos. São aproximadamente R\$ 45 milhões comprometidos diretamente com projetos indígenas das bases, apoiados em 20 estados brasileiros, atendendo a 175 diferentes povos indígenas, o que representa 80% de todos os povos indígenas do país. Neste conjunto de apoio, são 309 Terras Indígenas beneficiadas com projetos, significando mais de 50% das Terras Indígenas regularizadas pela Funai.

Além disso, o PDPI tem o pioneirismo da valorização das organizações indígenas, pelo apoio a 400 projetos executados diretamente por estas organizações, o que é algo efetivamente novo. Anteriormente, os projetos eram em geral desenvolvidos ou pela Funai ou por ONGs. Além disso, o PDPI apoiou mais de 230 iniciativas de organizações indígenas voltadas para a articulação do movimento indígena na Amazônia, e promoveu oito cursos de formação de gestores de projetos e

organizações indígenas, formando cerca de 240 gestores indígenas na Amazônia.

Além dos projetos de gestão ambiental, há outra questão relevante para povos e Terras Indígenas, que é o histórico do impacto de grandes empreendimentos sobre Terras Indígenas, a exemplo de hidrelétricas, estradas, projetos de colonização, mineração, entre outros. Nos últimos anos, esses impactos têm se intensificado em decorrência do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Isto remete à questão da presença indígena nos processos de licenciamento ambiental, de responsabilidade do Ibama e das Secretarias estaduais de Meio Ambiente, para os quais, na eventualidade de um impacto sobre Terras Indígenas, solicita-se a posição da Funai, que acaba coordenando estudos voltados para este assunto.

A Funai não possui procedimentos institucionalizados ou formalizados para abordar a questão dos impactos em Terras Indígenas, embora haja um conjunto de instrumentos e etapas que são usualmente utilizados para amparar os estudos. A realização desses estudos inclui o componente indígena no Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), no aprofundamento das análises nos estudos etnoecológicos e na definição de medidas mitigadoras e compensatórias no Plano Básico Ambiental (PBA). No âmbito de todos esses procedimentos, também deve ser contemplada a questão da consulta aos povos indígenas afetados.

Esses impactos repercutem cada vez mais porque, mesmo que as atividades não ocorram dentro dos limites das Terras Indígenas, têm influência direta e significativa sobre essas áreas e acabam representando constrangimentos e dificuldades para a manutenção do modo de vida indígena. Uma hidrelétrica, mesmo que localizada fora de uma área indígena, modifica sensivelmente o regime das águas e dos rios e traz alterações para a reprodução de peixes, que habitualmente compõem a dieta dos povos indígenas. Estradas e empreendimentos de mineração provocam transformações socioeconômicas regionais em função do aumento da população e, ainda, pressão sobre a terra, o que afeta os recursos naturais dentro das áreas indígenas e geralmente estimula o aumento das invasões pelo desmatamento ocasionado em função da

extração de madeira.

Os impactos ambientais e a participação do componente indígena nos processos de licenciamento são pertinentes para se pensar a gestão territorial das Terras Indígenas porque, com a intensificação do desenvolvimento no entorno da área indígena, normalmente se criam situações com reflexos diretos e indiretos sobre o modo de vida indígena. Além da mitigação dos impactos negativos, a presença de grandes empreendimentos também pode gerar benefícios para as comunidades indígenas locais, tais como melhoria de infraestrutura de transporte e comunicação, ampliação de alternativas econômicas, fortalecimento das instituições indígenas e acesso a recursos financeiros; todos os elementos que podem vir a contribuir para uma visão mais ampla da gestão territorial das Terras Indígenas em questão. Para a potencialização dos impactos positivos, é de suma importância, entretanto, garantir a efetiva e adequada participação das comunidades indígenas nos processos de discussão e consulta sobre a instalação dos empreendimentos.



Placa informando sobre projeto, apoiado pelo Programa Carteira Indígena (MMA) e voltado para a implantação de horta comunitária na aldeia Colorau, localizada na Terra Indígena Kapinawá (PE), que possui 12.403 ha de extensão. A execução do projeto representa não só ganhos em termos de sustentabilidade e gestão territorial para os Kapinawá, mas também dividendos políticos. A colocação da placa, na entrada da Terra Indígena, é um marco para os Kapinawá mostrarem sua força e articulação na região, ao acessarem recursos federais. (foto: Fábio Vaz)

4 Questão da economia indígena

O aspecto econômico representa um grande desafio para todos os povos indígenas contemporâneos, com reflexos diretos sobre a gestão territorial das Terras Indígenas. No conjunto desses desafios, destaca-se o dilema da harmonização da economia indígena tradicional, basicamente de subsistência, com as novas necessidades e os desejos de consumo de produtos da economia industrial.

Como consequência da ampliação e da intensificação das relações entre povos indígenas e a sociedade nacional, ocorre, entre outros aspectos, a monetarização, ou seja, a apropriação do dinheiro como algo necessário para o suprimento das necessidades das comunidades. Lidar com dinheiro geralmente traz novas situações a serem enfrentadas, relacionadas às lógicas e aos valores da sociedade industrial e urbana, diferentes das bases indígenas usadas para a obtenção de bens. Além das novas necessidades, também existem os desejos de acesso a bens, mercadorias e serviços da sociedade industrial por parte das comunidades indígenas, o que gera a busca pela obtenção de renda. Evidencia-se aí a dificuldade generalizada de geração de renda e de gestão de negócios pelos povos indígenas, um dos maiores problemas enfrentados por eles, com impacto direto sobre a gestão territorial de suas terras.

Na questão econômica, há pelo menos duas dimensões: segurança e qualidade alimentar e nutricional, e geração de renda. A política tutelar e integracionista e as práticas assistencialistas dela decorrentes fizeram com que o SPI e posteriormente a Funai fornecessem gratuitamente ferramentas e outros produtos industrializados para os povos indígenas, além de integrá-los a sistemas produtivos. Porém, o sistema acabava distanciando os povos indígenas da gestão do processo, dificultando sua compreensão sobre o funcionamento mais geral da atividade.

Se, por um lado, esta política facilitou o acesso dos povos indígenas a bens e mercadorias da sociedade industrial, por outro lado, ao simplesmente dar, sem um processo educativo de orientação e capacitação em paralelo, acarretou, em geral, situações de grande dependência em relação ao assistencialismo. Podemos afirmar que esta, ao lado das diferenças de lógicas culturais, é uma das principais causas da dificuldade de

gestão de negócios e de geração de renda por parte dos povos indígenas contemporâneos.

Estas dependência e dificuldade de gestão, por sua vez, podem ser indicadas como uma das razões que têm levado alguns povos indígenas a ficar vulneráveis ao aliciamento para a exploração predatória de seu território através da extração ilegal de madeira, do garimpo de ouro e outros minerais, do arrendamento de pastagens, entre outros. As novas necessidades e os desejos de consumo, por um lado, e a dificuldade de geração de renda e gestão de negócios, por outro, fazem com que estas alternativas danosas, mas “fáceis”, sejam muito tentadoras para alguns povos indígenas.

A abordagem do assistencialismo, entretanto, foi alterada principalmente após os anos 1980. A partir da emergência do chamado “mercado” de projetos indígenas, que ocorreu principalmente nos anos 1990, passa a ser inserida a lógica da sustentabilidade, que subentende que os sistemas produtivos indígenas tenham sustentabilidade econômica e de gestão, em confrontação com a tradição do assistencialismo.

Por meio desta nova tendência, surgem os diversos programas de apoio a projetos indígenas, sendo que a maior parte deles aborda a questão da economia sustentável, tais como os já citados PDPI e Carteira Indígena. Também podem ser lembradas outras iniciativas, como: a) propostas do Ministério de Desenvolvimento Agrário, que disponibiliza assistência técnica a projetos produtivos indígenas; b) acesso a microfinanciamento bancário através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Indígena (Pronaf), que oferece suporte econômico; finalmente, c) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que conta com uma comissão de povos indígenas, e que planeja implementar uma política de etnodesenvolvimento e segurança alimentar.

Uma nova tendência em termos de políticas públicas indigenistas voltadas para a economia prevê a inserção dos povos indígenas em programas mais amplos, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), como uma forma de gerar renda e dinamizar as economias locais. Pode ser referida ainda a política de garantias de preços mínimos da sociobiodiversidade, que é

direcionada para comunidades extrativistas e acaba beneficiando os povos indígenas. Por fim, há o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que determina que 30% da merenda escolar sejam adquiridos localmente, o que pode beneficiar as comunidades indígenas na geração de renda através da oferta de seus produtos agrícolas e extrativistas.

Existe ainda uma tendência muito grande dos povos indígenas de buscar profissionalização e assalariamento. Isto começou há muito tempo, com a prática da Funai de contratar funcionários indígenas para Postos Indígenas, sedes regionais e até para a sede da Funai em Brasília.

Porém, nos últimos 20 anos, tem avançado a criação de categorias profissionais indígenas, como professores, agentes de saúde, agentes de saneamento e agentes ambientais. Todas estas categorias profissionais, com maior ou menor grau, têm se estruturado por meio de processos de formalização e oficialização junto às instituições e têm permitido o acesso de representantes indígenas à renda, através do salário.

A busca por emprego e geração de renda também tem estimulado a migração de muitos indivíduos e famílias indígenas para as cidades. Primeiro, para as pequenas cidades da região do entorno das áreas indígenas, depois, para médios e grandes centros regionais e, em seguida, para capitais de estado e até Brasília. Esta situação traz laços de cooperação econômica entre os índios que migram para a cidade e os outros que permanecem nas aldeias, para os quais enviam dinheiro e mercadorias.

Traz também um vai e vem de índios, que saem da aldeia, vão para a cidade, passam um tempo, trazem um parente para um emprego e, quando precisam, retornam para a aldeia. Por fim, em termos econômicos, como apontado pelo inquérito da saúde indígena realizado pela Fundação Oswaldo Cruz, existe uma enorme dependência dos povos indígenas em relação aos direitos sociais, especialmente aqueles que garantem o acesso à renda.

É necessário destacar os obstáculos enfrentados pelos povos indígenas na gestão, principalmente a dificuldade de dominar e gerenciar burocracia não indígena. Esta situação fica evidenciada com a emergência das organizações indígenas, inicialmente formadas visando prioritariamente à defesa de direitos e que, posteriormente, passaram a assumir a gestão de projetos. Nesta ampliação de escopo de atuação, em que responda-

bilidades gerenciais foram incorporadas, as organizações e os representantes indígenas necessitaram de um domínio mínimo da administração burocrática não indígena. Além disso, também tiveram o desafio adicional de articular a burocracia não indígena com as formas próprias de organização tradicional indígena. Isto tem representado uma prova para os povos indígenas, que fica mais complexa quando essas organizações gerenciam projetos de geração de renda, pois exigem planejamento e escolha acertada de projetos de rentabilidade econômica.

5 Considerações gerais

O novo conjunto de políticas indigenistas voltadas para a sustentabilidade dos povos e das Terras Indígenas inclui, portanto, aspectos territoriais de demarcação, de proteção e de gestão ambiental das Terras Indígenas, análise e mitigação de impactos ligados a empreendimentos e também aspectos econômicos, que envolvem segurança alimentar e nutricional e geração de renda. Essas políticas, desde o Decreto 1141, de 1994, têm avançado bastante e criado novas condições para os povos e as Terras Indígenas. Existem progressos na questão da demarcação das terras e ações e atividades dirigidas à proteção territorial. Em termos de gestão territorial para os povos indígenas, há um contexto de mais respeito, de reconhecimento dos direitos dos indígenas à sua terra, o que ocasionou a onda de demandas por ampliação e por novas identificações de Terras Indígenas, uma das pautas prioritárias, principalmente, de povos indígenas alocados fora da região amazônica. O grande desafio, entretanto, é a garantia da aplicação prática destes direitos.

Existem novos desafios em termos de estratégias de proteção territorial. Em relação às terras de grande extensão da Amazônia, essa proteção é mais ostensiva e requer atividades de fiscalização. A dificuldade geralmente é garantir os recursos necessários e a efetiva participação das instituições responsáveis pela realização dessas atividades de forma permanente, o que configura um obstáculo a uma proteção eficaz.

Quanto a aspectos ambientais, há Terras Indígenas com múltiplos

recursos naturais, e aí as tarefas a serem vencidas, em termos de gestão territorial, são a assimilação e a manutenção do conhecimento sobre a biodiversidade e o gerenciamento de recursos naturais. Em relação a Terras Indígenas fora da Amazônia, de menor extensão, muitas delas com recursos naturais altamente degradados, o grande foco da gestão territorial é a recuperação ambiental, a recomposição de matas nativas, de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de matas ciliares.

Os povos indígenas e as instituições apoiadoras têm se engajado cada vez mais em discussões sobre os impactos de grandes empreendimentos. Esses debates indicam a necessidade de construção de cenários futuros e exigem das instituições a criação de mecanismos e procedimentos para contemplar adequadamente tais impactos.

O futuro da economia entre os povos indígenas indica a necessidade de se construírem adaptações às novas necessidades e aos desejos de consumo, à relação das aldeias com as cidades e às condicionantes territoriais, que muitas vezes limitam os recursos naturais disponíveis para as comunidades. Nesse processo de construção, são assimiladas novas atividades e tecnologias econômicas que demandam compreensão por parte dos representantes indígenas tanto da legislação quanto das consequências dos impactos ambientais, sociais e econômicos delas provenientes.

Os novos desafios econômicos vivenciados pelos povos indígenas foram enfrentados na década de 1990 através da política de apoio a projetos sustentáveis e demonstrativos que, embora tenham trazido inúmeras contribuições, avanços e ideias inovadoras, demonstraram ser insuficientes para abordar, de forma global e abrangente, a questão da sustentabilidade em áreas indígenas.

De qualquer maneira, esse conjunto de iniciativas proporciona uma base para a formatação de uma política da gestão territorial mais ampla para as Terras Indígenas, uma demanda atual dos povos indígenas.

A política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas

(PNGATI)⁶ A Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI) surge do intenso processo de discussões proporcionado pelas atividades da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que foi instalada em abril de 2007.

Desde as primeiras reuniões da CNPI, havia uma preocupação clara com as questões relativas à sustentabilidade e ao etnodesenvolvimento das Terras Indígenas, sendo criada uma Câmara Técnica específica para tratar do tema. Essas discussões foram se ampliando nas reuniões plenárias da CNPI e, além da sustentabilidade econômica das comunidades indígenas, também foram incorporados outros temas relativos à gestão territorial, tais como impactos de empreendimentos sobre Terras indígenas, processos de licenciamento ambiental, elaboração de planos de gestão, entre outros. O resultado desse processo foi a elaboração de uma política nacional para tratar do tema.

Foi estabelecido um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), através da Portaria Interministerial nº 276, de 12 de setembro de 2008, cujo mandato foi a proposição da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). A composição foi formada por 28 membros, entre titulares e suplentes, e incluiu representantes da Funai (Diretoria de Assuntos Fundiários e Diretoria de Assistência), do Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama e Diretoria de Unidades de Conservação do Icmbio) e membros de organizações indígenas ligadas à Apib (Articulação dos povos indígenas do Brasil) de todas as regiões do país (indicados no âmbito da CNPI). Além disso, o GTI contou com convidados permanentes do Ministério da Defesa e do Serviço Florestal Brasileiro (MMA). O processo de elaboração da PNGATI, que contou com diversas etapas e eventos de ampla participação, foi inaugurado com Seminário,

⁶ As informações e os detalhes referentes à PNGATI foram extraídos de entrevistas, mas principalmente do vasto material disponibilizado publicamente no sítio eletrônico da política (ver: <http://sites.google.com/sitePNGATI/>). Foi especialmente consultado e utilizado o “Documento de apoio às consultas aos povos indígenas”, inclusive as versões comentadas, que incluem contribuições das consultas já realizadas.

realizado no início de 2009, que abordou o tema e reuniu dezenas de representantes de diversas instituições: Funai, MMA, APIB, ONGs etc. Posteriormente, o GTI realizou diversas reuniões para aprofundar o tema e produzir uma versão preliminar de um documento sobre a PNGATI, a ser submetido à consulta junto aos povos indígenas.

Estas consultas foram realizadas em todas as regiões do país entre novembro de 2009 e junho de 2010. Os objetivos destas consultas eram: a) esclarecimento, discussão e preparação dos indígenas a respeito da proposta da PNGATI; b) articulação e esclarecimento dos direitos indígenas para entidades da área ambiental (Ibama, ICM-Bio, estados, municípios, organizações da sociedade civil); c) levantar e consolidar informações específicas de cada região quanto a meio ambiente e povos indígenas. Finalmente, em junho de 2012 foi a PNGATI foi instituída através do Decreto Presidencial 7747/12*.

*Para acessar o documento na íntegra, acessar o link: http://www.planalto.org.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/d7747.htm. Consultado em: 01/11/2012.

Conceito de gestão ambiental e territorial presente na PNGATI

Os marcos legais que fundamentaram a elaboração deste documento foram a Constituição Federal (especialmente os Artigos 225 e 231), o Decreto 1141 / 1994 (competências da Funai e de outros ministérios sobre a gestão territorial nas Terras Indígenas); o Decreto 5758 / 2006 (Plano Nacional de Áreas Protegidas); a Convenção nº 169 da OIT (Artigo 6), entre outros. No documento preliminar do Decreto, a gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas é conceituada como:

“[...] o conjunto de domínio político e simbólico do espaço que constitui o território de um povo indígena, englobando os seus saberes tradicionais e suas práticas quanto ao uso dos recursos naturais e da biodiversidade bem como os mecanismos, processos e instâncias culturais de decisão relacionados aos acordos e consensos próprios de cada povo. São ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas o etnomapeamento e o etnozoneamento, entendidos como processos participativos de diagnóstico e planejamento para uso sustentável do território e dos recursos naturais, com base nos conhecimentos e saberes indígenas.”

O objetivo geral proposto para a PNGATI foi formulado da seguinte forma:

“garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia e formas próprias de gestão territorial e ambiental.”

Portanto, além de destacar a importância dos aspectos socioculturais relacionados à gestão territorial, tanto o conceito como o objetivo geral da PNGATI também destacam a necessidade de efetivar mecanismos relativos à participação dos povos indígenas nos processos decisórios. A participação indígena está garantida em todos os órgãos de gestão definidos para a PNGATI: a) Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI; b) Conferência Nacional da PNGATI; Comitê Deliberativo Nacional da PNGATI; Comitês Regionais da PNGATI; e Comitês Locais da PNGATI.

Objetivos específicos da PNGATI

No decorrer dos trabalhos do GTI, foram identificados alguns temas considerados prioritários e emergenciais. O GTI decidiu dar tratamento especial para estes “temas quentes”, dado seu grau de importância para a PNGATI como um todo, mas também devido à lacuna de discussões qualificadas sobre os mesmos. Os “temas quentes” são os seguintes: a) “Sobreposição de UCs em Terras Indígenas”; b) “Regulamentação do Uso Sustentável dos Recursos Naturais (incluindo madeira e minério)”; c) Regulamentação do Componente Indígena no Licenciamento Ambiental; d) Diagnóstico Etnoambiental das Terras Indígenas e Capacitação; e) Modelos de gestão e mecanismos de gerenciamento, operacionalização e financiamento da PNGATI.

Como desdobramento da importância destes temas, foram enunciados os Objetivos Específicos da PNGATI, nos quais estão detalhadas as principais diretrizes e linhas de ação da política. São eles:

- Proteção de Terras e recursos
- Governança e participação indígena
- Entorno e etnozoneamento
- Áreas protegidas, Unidades de Conservação e Terras Indígenas
- Povos indígenas em isolamento voluntário e povos de fronteira

- Prevenção e recuperação de danos
- Licenciamento ambiental de obras e atividades potencialmente poluidoras dentro e no entorno de Terras Indígenas
- Uso sustentável de recursos e iniciativas produtivas indígenas
- Propriedade intelectual e patrimônio genético
- Capacitação e formação para a implementação da PNGATI
- Recursos financeiros e disposições gerais

O conjunto de diretrizes e ações relacionadas à PNGATI evidencia toda a complexidade do tema gestão territorial para povos e Terras Indígenas. Por um lado, assegura que as lógicas, as perspectivas e as representações socioculturais de cada povo indígena em relação ao território devem ser o ponto fundamental para se definirem as ações, valorizando a dimensão cultural da gestão territorial. A PNGATI também reforça a importância da dimensão fundiária da gestão territorial, ao definir uma série de objetivos específicos voltados para a proteção das Terras Indígenas e seus recursos, bem como a articulação com ações no entorno. Isto inclui ainda o cuidado com os povos indígenas em isolamento voluntário.

A dimensão ambiental das Terras Indígenas também tem importância central na PNGATI, seja nos aspectos internos (proteção e valorização do manejo dos recursos naturais, do conhecimento sobre a biodiversidade e patrimônio genético), seja nos aspectos externos (relação com Unidades de Conservação, impactos de grandes empreendimentos e inserção das Terras e dos povos indígenas nos processos de licenciamento).

A atenção dada pela PNGATI ao uso sustentável dos recursos naturais, aos processos de etnozoneamento e à produção indígena evidencia também a centralidade da dimensão econômica para a gestão territorial das Terras Indígenas.

Por fim, sendo uma política pública voltada para os povos indígenas e com participação determinante nas formas de gestão de seus territórios, a PNGATI reforça a dimensão política da gestão territorial. A dimensão política é ainda destacada na participação indígena nos processos decisórios referentes à PNGATI, assim como na necessidade de capacitação e formação previstos pela política.

Referências bibliográficas

- BANIWA, Gersen José dos Santos Luciano. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre o índio brasileiro de hoje*. Rio de Janeiro; Brasília: Trilhas de Conhecimentos/LACED; MEC/SE-CAD, 2006; UNESCO: Coleção *Educação para Todos – Série Vias dos Saberes*. Disponível em: http://www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/livros/arquivos/ColET12_Vias01WEB.pdf.
- INGLEZ DE SOUSA, Cássio: “Perspectiva indígena sobre projetos, desenvolvimento e povos indígenas. Entrevista com Valéria Paye Pereira Kaxuyana e Euclides Pereira Macuxi”. In: _____ (org.) et al. *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento II*. Brasília: Paralelo 15; Rio de Janeiro: Laced, 2010.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos de: “Povos Indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a ‘organizados’?”. In: INGLEZ DE SOUSA (org.) et al. *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento II*. Brasília: Paralelo 15; Rio de Janeiro: Laced, 2010.

Sobre os autores

Cássio Noronha Inglez de Sousa é antropólogo e administrador e trabalha com povos indígenas desde 1995. Seu mestrado em Antropologia Social (Universidade de São Paulo, 2000) versou sobre a relação entre os Kayapó (PA) com os diversos processos de desenvolvimento regional. Vinculado ao Iepé (Instituto de Pesquisa e Formação Indígena), trabalhou na elaboração e implementação de projetos, apoio na comercialização de arte e artesanato indígena e na assessoria organizacional ao Apina (Conselho das Aldeias Wajãpi) com os Wajãpi (AP). Pela Funai, foi responsável por Grupo de Trabalho de Identificação de Terras Indígenas Ticuna e Cocama (Alto Solimões, AM). Tem experiência na condução de estudos de avaliação de impacto socioambiental e elaboração de planos de gestão no âmbito da instalação de empreendimentos próximos a Terras Indígenas dos Xikrin do Catete (PA) e Kaingang e Guarani (RS). Entre 2003 e 2008, foi assessor técnico do PDPI, trabalhando no acompanhamento e avaliação de projetos e iniciativas de fortalecimento institucional indígenas em toda a Amazônia. Como consultor independente, tem experiência diversificada na elaboração e acompanhamento de projetos e avaliação institucional e de programas de organizações indígenas, ONGs, governo e setor privado.

Fabio Vaz Ribeiro de Almeida. Antropólogo. Mestre em Sociedade, Agricultura e Desenvolvimento pelo Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola (CPDA/UFRRJ). Foi professor da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e pesquisador do Museu Amazônico entre 1997 e 2000. Como assessor técnico do Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI/MMA), teve a oportunidade de trabalhar entre 2000 e 2008 com o fomento de projetos comunitários indígenas na Amazônia, financiados com recursos da cooperação alemã, e com o componente Fortalecimento Institucional das Organizações Indígenas, financiado pela cooperação britânica. Foi ainda gerente do sub-componente Iniciativas Comunitárias em Saúde Indígena, do projeto VIGISUS II, com financiamento do Banco Mundial. Atualmente é Coordenador Executivo do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPNA), uma ONG sediada em Brasília que trabalha apoiando projetos sociais de organizações de base comunitária na região do Cerrado brasileiro. Tais projetos, financiados com recursos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) e em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), buscam contribuir para o desenvolvimento sustentável com equidade social e equilíbrio ambiental, e beneficiam comunidades indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e pequenos agricultores familiares.

Guilherme Martins de Macedo é Historiador e Antropólogo, com mestrado no Programa de Pós Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional – UFRJ.

Desde 1992 trabalha com questões indígenas: foi professor de Antropologia indígena na Universidade Federal do Amazonas e Coordenador Técnico do Projeto Vigisus II, do governo brasileiro e do Banco Mundial, para o desenvolvimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Atualmente é perito sênior do Programa Regional Amazônia, da agência de cooperação técnica do governo da Alemanha (GIZ), assessorando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Maira Smith é formada em Ciências Biológicas pela Universidade de São Paulo (USP), com mestrado em Ecologia pelo Instituto de Pesquisas da Amazônia (INPA) e atualmente faz parte do programa de doutorado em Política e Gestão Ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB). Trabalha com povos indígenas e populações tradicionais desde 1993, atuando em projetos de pesquisa e desenvolvimento e em consultorias de curto e médio prazo junto à FUNAI e outras instituições. Foi assessora técnica do PDPI - Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas no Ministério do Meio Ambiente (MMA) de 2001 a 2009 e no momento desenvolve pesquisa de doutorado na área de etnoecologia sobre o processo de manejo e domesticação de pequi pelo povo Kuikuro do Parque Indígena do Xingu (MT).

Este livro foi composto em Sabon, Myriad e Helvética. Papel miolo offset 90g
Para Mec/Bid/Unesco e para o Laced/Museu Nacional, em 2013

Coleção Educação para Todos

Volume 01: Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea

Volume 02: Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03

Volume 03: Construção Coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos

Volume 04: Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas

Volume 05: Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas

Volume 06: História da Educação do Negro e Outras Histórias

Volume 07: Educação como Exercício de Diversidade

Volume 08: Formação de Professores Indígenas: repensando trajetórias

Volume 09: Dimensões da Inclusão no Ensino Médio: mercado de trabalho, religiosidade e educação quilombola

Volume 17: Católicos Radicais no Brasil

Volume 10: Olhares Feministas

Volume 11: Trajetória e Políticas para o Ensino das Artes no Brasil: anais da XV CONFAEB

Volume 12: Série Vias dos Saberes nº1: O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje

Volume 13: Série Vias dos Saberes nº2: A Presença Indígena na Formação do Brasil

Volume 14: Série Vias dos Saberes nº3: Povos Indígenas a Lei dos “Brancos”: o direito à diferença

Volume 15: Série Vias dos Saberes nº4: Manual de Linguística: subsídios para a formação de professores indígenas na área de linguagem

Volume 16: Juventude e Contemporaneidade

Volume 17: Católicos Radicais no Brasil

Volume 18: Série Avaliação nº1: Brasil Alfabetizado: caminhos da avaliação

Volume 19: Série Avaliação nº2: Brasil Alfabetizado: a experiência de campo de 2004

Volume 20: Série Avaliação nº3: Brasil Alfabetizado: marco referencial para avaliação cognitiva

Volume 21: Série Avaliação nº4: Brasil Alfabetizado: como entrevistamos em 2006

Volume 22: Série Avaliação nº5: Brasil Alfabetizado: experiências de avaliação dos parceiros

Volume 23: Série Avaliação nº6: O que Fazem as Escolas que Dizem que Fazem Educação Ambiental?

Volume 24: Série Avaliação nº7: Diversidade na Educação: experiências de formação continuada de professores

Volume 25: Série Avaliação nº8: Diversidade na Educação: Como indicar as diferenças?

Volume 26: Pensar o Ambiente: bases filosóficas para a educação ambiental

Volume 27: Juventudes: outros olhares sobre a diversidade

Volume 28: Educação na Diversidade: experiências e desafios na educação intercultural bilíngue

Volume 29: O Programa Diversidade na Universidade e a Construção de uma Política Educacional Anti-racista

Volume 30: Acesso e Permanência da População Negra no Ensino Superior

Volume 31: Escola que Protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes

Volume 32- Diversidade Sexual na Educação: problematizações sobre a homofobia nas escolas

Volume 33: I Encontro Nacional de Alfabetização e Cultura Popular

Volume 34: Série Avaliação nº 9: Preconceito, Discriminação e Bullying no Ambiente Escolar

Volume 35: Série Avaliação nº 10: O Controle de Frequência do Programa Bolsa Família e o Direito de Aprender

Volume 36: Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnicorraciais na Escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03

Volume 37: Educação e Diversidade no Campo

Volume 38: Série Vias dos Saberes nº5: Saúde Indígena: uma introdução ao tema

Volume 39: Série Vias dos Saberes nº6: Gestão Territorial em Terras Indígenas no Brasil

Especialmente preocupada com a formação universitária de professores indígenas, a série Vias dos saberes reúne títulos que cumprem, pois, esses objetivos, na perspectiva de que sirvam de ponto de partida a muitos outros que os acresçam, retifiquem, contestem, transformem.

- O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje
- A Presença Indígena na Formação do Brasil
- Povos Indígenas e a Lei dos “Brancos”: o direito à diferença
- Manual de Lingüística: subsídios para a formação de professores indígenas na área de linguagem
- Saúde indígena: uma introdução ao tema
- Gestão territorial em terras indígenas no Brasil

ISBN 978-85-7994-067-5



9 788579 940675



FORDFOUNDATION



LACED
LABORATÓRIO DE PESQUISAS
EM ENVELHECIMENTO,
CULTURA
E DESenvolvimento



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA