

**DE QUEM É O MONTE RORAIMA?
TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ENTRE OS
DILEMAS DA CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

Vincenzo M. LAURIOLA*

Resumo: A partir de um estudo de caso, o da sobreposição entre Parque Nacional do Monte Roraima e a Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, em Roraima, buscamos analisar os conflitos entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas dentro do contexto nacional e global das políticas de conservação. Mostrando as dificuldades enfrentadas por modelos de conservação científico-normativos e de cima para baixo, o estudo de caso também oferece pistas para uma inversão de paradigma, que busque integrar as perspectivas etnoecológicas das populações tradicionais e indígenas na busca de planos de manejo negociados “de baixo para cima”. Dois elementos são apontados como centrais neste processo: de um lado o reconhecimento jurídico pleno e efetivo das Terras Indígenas em termos de “propriedade comum”; do outro, a reorientação das prioridades das políticas públicas, da conservação estrita para a de uso sustentável, com enfoque na valorização ambiental das Terras Indígenas.

Palavras-chave: Monte Roraima; Unidades de conservação; Terras Indígenas; Raposa-Serra do Sol.

Résumé : A partir de l'étude d'un cas, celui de la superposition entre le Parc National du Mont Roraima et la Terre Indigène Raposa-Serra do Sol, au Roraima, nous avons tenté d'analyser les conflits entre Aires protégées et Terres Indigènes dans le cadre national et global des politiques de conservation. A partir de la mise en avant des difficultés trouvées par des modèles de conservation scientifiques-normatifs et « du haut vers le bas », l'étude de cas donne aussi des pistes pour une inversion de paradigme, cherchant à intégrer les perspectives éthnoécologiques des populations traditionnelles et indigènes dans la quête de plans négociés « du bas vers le haut ». Deux éléments sont signalés comme étant centraux dans ce processus: d'une part la reconnaissance juridique pleine et effective des Terres Indigènes en termes de « propriété commune »; d'autre part la réorientation des priorités des politiques publiques, de la conservation stricte à celle d'usage durable, axée sur la mise en valeur environnementale des Terres Indigènes.

Mots-clés : Mont Roraima ; Aires protégées ; Terres indigènes ; Raposa-Serra do Sol.

* Sócio-economista, Doutor em “Políticas para o Desenvolvimento Sustentável”, Universidade de Bari, Itália; doutor em “Ciências Sociais”, Unicamp. Pesquisador Adjunto em Etnobiologia no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Núcleo de Roraima, Rua Coronel Pinto, 341 - CP 96 – 69031-970 Boa Vista, RR. Email : enzo@inpa.gov.br .

I. INTRODUÇÃO

I.1. Monte Roraima: Parque Nacional ou Terra Indígena?

Com uma área total de 116.000 hectares, o Parque Nacional do Monte Roraima (PNMR) foi criado pelo presidente José Sarney, através do decreto nº 97.887 de 28/06/1989. Seu território abrange uma área de floresta tropical do Escudo das Guianas às margens setentrionais do cerrado do nordeste do Estado de Roraima, ao extremo norte da Amazônia brasileira, na fronteira com a Guiana e a Venezuela. A área do Parque é situada integralmente dentro dos limites da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol (TI RSS), demarcada Terra Indígena pelo Ministério da Justiça, através da portaria nº 820, de 11 de dezembro de 1998. Com uma área total de 1.678.800 hectares, a Raposa-Serra do Sol é uma área contínua habitada pelos povos indígenas Macuxi, Wapichana, Ingarikó, Taurepang e Patamona.

Em novembro de 2002, o Estado de Roraima tinha perdido no Supremo Tribunal de Justiça um recurso impetrado contra a demarcação da TI, que, segundo muitos representava o último empecilho jurídico à assinatura do decreto homologatório pelo Presidente da República. Porém, em dezembro de 2002, Fernando Henrique Cardoso concluiu seu mandato sem assinar tal decreto. A indefinição presidencial sobre a homologação da TI se arrastou durante os primeiros 27 meses do governo Lula, frente às fortes e explícitas pressões que o Governo de Roraima, as bancadas parlamentares e setores empresariais do Estado continuaram exercendo sobre o governo federal por todos os meios possíveis, impedindo a homologação da área contínua, na tentativa de reduzir significativamente a área demarcada pela portaria n. 820/98. Ao mesmo tempo, novas frentes do conflito se abriam, não apenas na justiça, com novos recursos que, ao obter a suspensão da portaria 820, levavam novamente a questão ao STJ, mas também na mobilização de atores econômicos e dos próprios indígenas, visando à ocupação física da área, num clima de sucessivas confrontações violentas.

Finalmente, após três décadas de um conflito entre a principal organização indígena do Estado, o Conselho Indígena de Roraima (CIR), apoiado pela Igreja Católica, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), movimentos e organizações pró-indígenas brasileiras e internacionais de um lado e do outro lado “brancos” locais, latifundiários e fazendeiros, criadores de gado, agricultores e garimpeiros, além de outros setores políticos e econômicos, dentre os quais o próprio Governo do Estado de Roraima, a Terra Indígena Raposa-Serra do Sol foi homologada em 15 de abril de 2005, após expedição de nova portaria demarcatória, a nº 534 de 13/04/2005 do Ministério da Justiça. A homologação marcou (provisoriamente?) o fim da saga político-judiciária que caracterizou o processo de regularização fundiária da RSS durante os últimos 7 anos.

O PNMR começou a ser implementado dentro desse contexto já conflituoso. Durante os últimos anos, o tema das sobreposições entre UC's e TI's foi ganhando espaço e interesse na atualidade das discussões sobre políticas indigenistas e ambientais no

Brasil. A busca de propostas de harmonização de tais situações de impasse jurídico e político e de solução dos conflitos socioambientais decorrentes é testemunhada, entre outros, pela recente publicação do Instituto Socioambiental (ISA), “Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições” (Ricardo, 2005). O próprio caso em análise está sendo o primeiro objeto de um experimento político-jurídico neste sentido, cujo início foi marcado, na própria homologação da TI, pela introdução da nova e inédita figura jurídica da “dupla afetação”, prevendo uma gestão compartilhada da área sobreposta, entre IBAMA, FUNAI e comunidades indígenas. O experimento foi reproduzido uma segunda vez no ano seguinte, com a introdução da mesma figura jurídica na homologação da TI Inawébohona, sobreposta ao PARNA do Araguaia, no Tocantins.

Ao mesmo tempo em que novas soluções são objeto de tentativas experimentais, cujo êxito ainda é incerto, estudos de caso mostram como, no Brasil, as políticas de conservação da natureza entram em conflito com os direitos e as políticas de preservação da diversidade cultural. Ao invés de representar uma oportunidade para aliviar os conflitos existentes, na busca de novas ferramentas de manejo territorial que encare o meio ambiente como bem comum, o argumento ecológico pode ser apropriado e instrumentalizado por atores sociais em conflitos de natureza política, contribuindo para amplificá-los e agravá-los, afastando assim soluções sustentáveis.

I.2. Dilemas conservação-populações e formas de propriedade na Amazônia brasileira

Políticas de conservação da natureza baseadas na exclusão do homem são muitas vezes implementadas de cima para baixo (*top-down*) em realidades que, como a Amazônia, raramente correspondem às representações da natureza como espaço livre do homem. De fato, segundo dados de 1985 da IUCN, cerca de 70% das áreas protegidas do mundo são habitadas, 86% na América Latina¹. Nosso estudo de caso mostra os conflitos existentes entre políticas de conservação da natureza e direitos à diferença cultural de grupos humanos que, como os povos indígenas, muitas vezes dependem diretamente da apropriação e do uso da natureza, não só para sua sobrevivência física, mas também para a sobrevivência de sua identidade cultural e para sua autodeterminação social.

Entre as idéias que legitimam modelos de conservação excludentes com relação ao fator antrópico, está a hipótese de que os homens representam fatores de perturbação dos ecossistemas. Enquanto atores econômicos racionais e individuais, eles exploram os recursos naturais segundo modelos que, além de não levarem em conta as exigências de reprodução do meio biofísico e das outras espécies (biodiversidade), dificilmente são capazes de evitar as tragédias coletivas representadas pela exploração insustentável dos recursos naturais. Isso fundamentalmente porque os mecanismos sociais e jurídicos que

¹ Ver Colchester, M., « Resgatando a Natureza : Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas », in Diegues, A.C. (org), *Etnoconservação : Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*, Hucitec, NUPAUB-USP, São Paulo, 2000.

definem formas de propriedade e modelos de apropriação dos recursos naturais, e regulam as relações entre atores sócio-econômicos e entre eles e o meio ambiente, apresentam falhas em lidar com os efeitos externos (externalidades) das ações dos atores individuais relativas a bens públicos ou “comuns”. Na falta ou insuficiente definição de direitos de propriedade, estes bens públicos seriam de fato apropriados em regime de livre acesso, ou ausência de propriedade: isso impediria que o modelo ideal de proprietário único gerencie o bem público de forma ótima, internalizando as externalidades, levando à tragédia coletiva conhecida como “tragédia dos comuns”². A solução propostas para resolver o dilema de ação coletiva representado pela tragédia, decorre diretamente da análise de suas causas: é preciso definir direitos de propriedade que permitam a regulação de acesso e uso dos recursos livres. E as opções alternativas são fundamentalmente duas: a privatização, com conseqüente regulação pelo mercado; ou a estatização, com regulação pelo poder público.

De fato, os termos nos quais o problema é colocado pelo modelo da “tragédia dos comuns” de Hardin³ prevêem basicamente uma alternativa entre livre acesso, ou ausência de propriedade, e regulação do acesso, ou propriedade, sendo que o modelo normativo subjacente é o de “proprietário único”, que representaria o ideal para garantir a regulação ótima do acesso, concentrando as decisões e internalizando os custos externos do livre acesso. As duas possíveis formas de “proprietário único” previstas pelos modernos sistemas jurídicos, pessoa de direito privado (física ou jurídica) ou pessoa de direito público (Estado ou órgãos da administração pública) correspondem às duas únicas opções de regulação possíveis: propriedade privada ou propriedade pública.

Neste sentido, idealmente, a criação de Unidades de Conservação corresponderia à segunda opção, envolvendo uma intervenção direta do poder público na regulação das formas de uso do espaço e dos recursos naturais da área protegida. Isso indicaria que a propriedade pública é considerada, para a conservação da natureza, uma alternativa mais viável que a propriedade privada para evitar a tragédia dos comuns, associada à ausência de propriedade e ao livre acesso. De qualquer forma, tanto a implementação da propriedade pública, como a eventual escolha pela propriedade privada, pressupõem uma intervenção socialmente excludente, na medida em que o fator antrópico, perturbador do ecossistema a ser protegido, precisa em primeira instância ser removido, para que a regulação possa ser implantada.

Na verdade o quadro é bem mais complexo e articulado do que muitos modelos analíticos e/ou normativos deixariam supor. Um elemento fundamental, ausente do quadro hipotético desta representação, é a possibilidade que, mesmo na ausência de propriedade pública ou privada, a situação observada na realidade possa não corresponder ao livre acesso, à total ausência de formas de propriedade ou regras sociais regulando acesso e uso dos recursos naturais, possivelmente capazes de evitar tragédias coletivas. A introdução desta hipótese no quadro analítico e/ou normativo, nos impõe a

² Hardin, G., 1968. « The tragedy of the commons », *Science*, 162 : 1243-1248.

³ *Ibidem*.

reformulação de análises e conclusões, tanto ao nível teórico como ao nível de interação com a realidade.

No nível teórico, a existência de outros modelos possíveis de regulação, diferentes tanto da propriedade pública como privada, que em suas diversas articulações possíveis podem ser caracterizados como modelos intermediários entre a propriedade individual e a estatal, e juntados na categoria de “propriedade comum” ou coletiva, precisa ser incorporada na análise, buscando verificar suas condições efetivas de sustentabilidade ou insustentabilidade na gestão dos recursos naturais.

No nível prático, de observação e intervenção sobre a realidade, a incorporação desta hipótese nos leva a nos questionar sobre a existência efetiva, embora informal e/ou invisível, de sistemas de regras “outros”, diferentes da propriedade pública ou privada, e sua possível eficácia com relação aos objetivos de conservação e/ou sustentabilidade. Isso porque, ao assimilar precipitadamente “propriedade comum” e livre acesso, existe o risco concreto de propor soluções que, ao fazer tabula rasa de preexistentes sistemas de regulação potencialmente sustentáveis, além de gerar custos sociais pela expropriação dos direitos de usuários, produzem suas próprias condições de insustentabilidade: ecológica, ao remover pressões que exerciam funções reguladoras importantes, embora invisíveis, pela estabilidade ou resiliência do ecossistema alvo; e social, ao gerar conflitos de acesso e dinâmicas de de-responsabilização dos atores, estas sim, produzindo situações de livre acesso e tragédias coletivas.

O contexto Brasileiro deste debate, que envolve controvérsias e conflitos sobre a eficácia e pertinência de diversos modelos de conservação e suas características de sustentabilidade, apresenta algumas especificidades. Nos propomos de destacar e analisar aqui dois elementos delas, situados a níveis distintos mas complementares e interligados.

O primeiro elemento é representado pelo grau de reconhecimento jurídico dos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil, formalmente bastante avançado, em termos quantitativos e qualitativos. Em termos quantitativos, o resultado é que hoje está incluída em terras indígenas uma porção de terras e florestas da Amazônia brasileira significativamente maior daquela incluída em Unidades de Conservação, ainda mais em comparação com os países amazônicos vizinhos. Segundo o WWF do Brasil⁴ em 2000 as UC's de proteção integral cobriam 2% do território brasileiro, enquanto na Colômbia o mesmo dado subia para 7,9% e na Venezuela chegava a 22%⁵. Mesmo incluindo as UC's de uso sustentável, o total alcança 6,5% do território nacional, enquanto as Terras

⁴ Dados apresentados no Seminário de Avaliação da Metodologia do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia, Manaus, 03-05/10/2000.

⁵ Em realidade estes dados são enganadores, pois eles não levam em consideração o grau e as formas diferentes de reconhecimento dos direitos territoriais indígenas nos vários países. Na Venezuela, por exemplo, o reconhecimento constitucional dos direitos territoriais indígenas data de 2000, e até hoje a maioria das áreas indígenas estão classificadas como UC's, muitas de proteção integral, como os Parques Nacionais, mas de fato habitadas.

Indígenas representam 12,5%. Em termos qualitativos, como veremos, a particular configuração jurídica reconhecida às Terras Indígenas no Brasil, que as caracteriza como “propriedade comum”, nos obriga *per se* a incorporar na discussão sobre conservação e sustentabilidade na Amazônia brasileira um quadro analítico capaz de superar a dicotomia público-privado.

O segundo elemento é representado pelo fato que o modelo atual de uso e conservação da floresta amazônica atribui um peso muito relevante ao fator antrópico, talvez maior que em outros países. As UC's de uso sustentável, legalmente habitadas, ocupam uma área duas vezes maior que as de proteção integral⁶, que não admitem legalmente população residente ou uso direto dos seus recursos naturais. Na medida em que apenas as UC's de proteção integral correspondem à configuração ideal de propriedade pública, enquanto as de uso sustentável caracterizam uma configuração intermédia, mais próxima da “propriedade comum”, a relevância e pertinência de uma abordagem não dicotômica na análise da eficácia conservacionista e da sustentabilidade ambiental dos diversos modelos de propriedade e sistemas de regras associados, resultam evidentes, e ainda mais reforçadas ao considerarmos o papel efetivo e potencial das Terras Indígenas como componentes de uma estratégia global de conservação e sustentabilidade para a Amazônia.

No nível prático, muito pode se aprender de uma abordagem no campo. Dados objetivos mostram a relevância e eficiência das TI's em termos de conservação na Amazônia. O caso do Monte Roraima mostra que os povos indígenas possuem regras e estratégias conscientes para usar os recursos naturais de forma sustentável. É portanto possível agregar o exercício do poder político pelos povos tradicionais locais, sua diversidade cultural e a conservação da biodiversidade, no rumo a um futuro sustentável comum.

II. A SOBREPOSIÇÃO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC's) – TERRAS INDÍGENAS (TI's) NO BRASIL

A questão da sobreposição entre UC's e TI's na legislação brasileira é controversa e não está resolvida. Em muitos casos ela tem proporcionado conflitos entre reivindicações territoriais de povos indígenas e a implementação de políticas de conservação. Entre os mais conhecidos está o caso do Parque Nacional do Monte Pascoal e dos índios Pataxó, no Estado de Bahia. Reivindicando direitos territoriais tradicionais, depois de anos de lutas políticas e legais, em Agosto de 1999, cerca de 38 anos após o decreto de criação, e vários anos depois de sua efetiva implementação, os índios Pataxó ocuparam a área do PARNA do Monte Pascoal, na tentativa de obrigar o IBAMA e as instituições nacionais a reconhecerem aqueles que consideram seus direitos territoriais garantidos pela constituição.

⁶ Isto se forem consideradas UC's Federais e Estaduais conjuntamente. Considerando apenas as UC's Federais, as de uso sustentável ocupam uma área 33% maior do que as de proteção integral.

Segundo o levantamento do ISA (Ricardo, 2004) existem 55 sobreposições entre UC's e TI's no Brasil⁷. Destas, 39 interessam UC's Federais, 18 UC's estaduais, sendo que 2 envolvem uma sobreposição tripla: TI, UC federal e UC estadual. Em princípio o IBAMA reconhece a existência uma sobreposição nos casos onde a UC se sobrepõe a uma TI homologada. Nos outros casos a eficácia jurídica da demarcação da TI é contestada com base na falta do decreto de homologação: portanto, pela hierarquia das fontes jurídicas, o decreto de criação da UC, assinado pelo Presidente, prevaleceria sobre a portaria de demarcação da TI, assinada pelo Ministro da Justiça. Até 15 de Abril de 2005, o PARNA Monte Roraima fazia parte desta segunda categoria.

A FUNAI, as organizações indígenas e vários movimentos de apoio aos índios argumentam a superioridade dos direitos territoriais indígenas com base na Constituição. Além de reconhecer os direitos dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas como “originários”, isto é preexistentes ao mesmo reconhecimento constitucional, o 6º parágrafo do artigo 231 da Constituição declara como nulo qualquer ato ou fato visando a posse, propriedade ou exploração de recursos naturais do solo, dos rios e lagos, existentes nas terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Seguindo a letra constitucional, qualquer ato que limite o direito constitucional dos índios à posse permanente e ao uso exclusivo de suas terras não teria validade jurídica, independentemente do tempo necessário para identificar, demarcar e homologar as Terras Indígenas. Seria portanto inconstitucional a regularização da sobreposição entre UC's e TI's, porque neste caso as atividades dos índios seriam sujeitas à autorização e ao controle do IBAMA.

A questão não foi resolvida pela criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), através da lei nº 9985, de 18 de Julho de 2000. O SNUC inclui uma classificação compreensiva e exaustiva das diferentes categorias de UC existentes no Brasil, reagrupadas em duas categorias amplas: de proteção integral (ex-de uso indireto) e de uso sustentável (ex-de uso direto). Os Parques Nacionais pertencem à categoria de proteção integral, que não admite população humana residente e uso direto dos recursos naturais dentro de seus limites. O artigo nº 57 do SNUC delega a definição de diretrizes para resolver os casos de sobreposição entre UC's e TI's para um grupo de trabalho interinstitucional, criado em Novembro de 2000, e coordenado pelo CONAMA. Até hoje o problema não foi solucionado⁸.

Neste respeito, uma abordagem “caso a caso” parece a mais idônea para gerar experiências e resultados demonstrativos a serem posteriormente avaliados e internalizados na elaboração de soluções viáveis, diretrizes gerais e políticas públicas. Por exemplo, processos de negociação multilaterais e interinstitucionais levaram à elaboração conjunta de termos e propostas de gestão compartilhada entre IBAMA e FUNAI com a participação indígena, como no caso da TI Barra velha e PARNA do Monte Pascoal, na Bahia, e na TI Inãwebohonha e PARNA de Araguaia na Ilha do

⁷ Ver Ricardo, 2004, pp. 592-3.

⁸ Ver Ramos, A., « O GT do CONAMA : aquele que foi sem nunca ter sido », in Ricardo, F. (org.), 2004, p. 16.

Bananal, Tocantins. Embora ainda não existam verdadeiras histórias de sucesso fruto destas tentativas, a avaliação destas experiências, assim como de outras, representa uma das premissas necessárias para uma possível generalização de soluções práticas.

Com referência ao problema geral da presença humana dentro de UC's, é interessante notar que, apesar de grandes esforços de harmonização entre posições divergentes, como o “preservacionismo” e o “conservacionismo”, a discussão e a aprovação do SNUC não conseguiu superar uma certa radicalização das posições. Uma versão da proposta de lei contemplava, no caso de presença humana dentro de UC's de proteção integral, a possibilidade de negociar a reclassificação das mesmas em categorias de uso sustentável, assim permitindo a permanência das populações locais. A versão final aprovada só deixa a ser negociados o valor da compensação, os termos e o momento do reassentamento destas populações⁹. Este processo também afetou a solução adotada no caso de sobreposição entre UC's e TI's: o assunto estava definitivamente resolvido em favor das TI's em algumas versões do projeto de lei, enquanto foi deixado aberto no texto finalmente aprovado.

Aparentemente os povos indígenas entraram na linha de fogo da batalha política e ideológica em curso nos meios científicos e institucionais da política brasileira de conservação. Isto foi evidenciado, entre outro, no II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, realizado em Campo Grande, Mato Grosso, entre 5 e 8 de Novembro de 2000. Nesta ocasião, funcionários do IBAMA e outros congressistas promoveram um abaixo-assinado que, após qualificar os povos indígenas como “invasores de Unidades de Conservação”, pedia às autoridades “a imediata retirada dos invasores e a restauração da ordem jurídica democrática”, reafirmando “posição contrária a qualquer alteração do destino ou da categoria das Unidades de Conservação nacionais, que vise acomodar reivindicações territoriais de qualquer tipo”. Polêmicas recentes têm envolvido grupos indígenas do sudeste do Brasil, acusados de invadir e degradar UCs, ameaçando as últimas ilhas remanescentes de mata atlântica do litoral brasileiro.

III. TENDÊNCIAS GLOBAIS: ECOLOGIA DE MERCADO, POLÍTICAS E FUNDOS PARA A CONSERVAÇÃO

Buscando entender o que, entre outros fatores, poderia estar atrás deste conflito é interessante observar alguns dados sobre a distribuição da terra e da floresta entre UC's e TI's na Amazônia brasileira.

⁹ Ver artigo n° 42 da lei do SNUC.

As perspectivas de valorização destas áreas em termos de patrimônio ambiental, seja como espaços alvo de políticas públicas de meio ambiente, ou na perspectiva do desenvolvimento de mercados para serviços ecológicos (*eco-commodities*), como a captura e/ou armazenamento de gases a efeito estufa, a manutenção dos ciclos hidrológicos, e a conservação da biodiversidade, ou ainda as perspectivas de desenvolvimento “verde”, como às orientadas para a indústria do ecoturismo, podem explicar parte do endurecimento do conflito sobre as áreas de sobreposição.

Tabela T1: Terras Indígenas e Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira
(situação em Abril de 2004)

Categoria	Área em km ²	% da ALB (5.006.316,8 km ²)	% da Floresta ¹⁰ da ALB
Terras Indígenas	1.043.677,05	20,85%	50,75%
UC's de proteção integral	256.427,86	5,12%	7,51%
UC's de uso sustentável	488.963,54	9,76%	16,02%
UC's Federais	424.089,45	8,47%	14,51%
UC's Estaduais	321.301,95	6,41%	9,02%
Total UC's (bruto)	745.391,40	14,88%	23,53%
Sobreposições entre UC's	18.032,24	0,36%	n.d.
Total UC's (líquido 1) (- sobreposições entre UC's)	727.359,16	14,52%	n.d.
Sobreposições entre UC's e TI's	140.089,98	2,79%	n.d.
Total UC's (líquido 2) (-sobreposições UC's/TI's)	587.269,18	11,73%	n.d.
Sobreposições entre UC's e Terras Militares	16.926,83	0,34%	n.d.
Total UC's – total sobreposições	570.342,35	11,39%	20% (dado estimado)

Fonte dos dados: Biodiversity in the Brazilian Amazon, ISA, 2004.

Enquanto a discussão e experimentação de idéias e propostas associadas ao desenvolvimento de novos mercados para *eco-commodities* vem crescendo nos últimos anos, já começa a estruturar-se um mercado internacional de créditos de carbono dentro

¹⁰ Reagrupamos neste dado os relativos às tipologias ombrófila densa e ombrófila aberta. Ver Capobianco, J.P., « Representatividade das Unidades de Conservação e Terras Indígenas em relação às fitofisionomias da Amazônia Legal », in ISA et al., *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*, S. Paulo, ISA-Est. Liberdade, 2001.

do quadro definido pelo Protocolo de Quioto e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), com participação brasileira importante e crescente¹¹.

Durante a década de 90 e até hoje, a principal exemplificação da disponibilidade global a pagar para a conservação da biodiversidade no Brasil tem se manifestado na forma de importantes financiamentos internacionais com esta finalidade. Uma análise destes fluxos financeiros mostra como boa parte deles foram orientados às políticas governamentais de conservação, majoritariamente focadas em UC's.

Tabela T2: PORÇÃO INDÍGENA dos FUNDOS INTERNACIONAIS para MEIO AMBIENTE e BIODIVERSIDADE (valores em US\$ milhões)

Financiador	Total Fundos (TF)	Porção Indígena do TF (PITF)	PITF/TF	Fundos Externos (FE)	Porção Indígena dos FE (PIFE)	PIFE/FE
PPG7	340,0	28	8,2%	301,1	25,1	8,3%
GEF	122,5	0	0%	60,0	0	0%
Subtotal	462,5	28	6,1%	361,1	25,1	7,0%
BIRD/KfW (PNMA)	127,1	0	0%	79,9	0	0%
Total	589,6	28	4,7%	441,0	25,1	5,7%

A tabela acima sintetiza os dados de uma análise dos 3 principais programas internacionais para Meio Ambiente e Biodiversidade no Brasil¹², evidenciando a Porção Indígena do Total Fundos (PITF) e dos Fundos Externos (PIFE) como indicadores da (baixa) prioridade relativa atribuída às TI's neste contexto.

Entre os três programas internacionais considerados, o PPG7 é o único programa que também contribuiu, direta e indiretamente através dois de seus subprogramas, para as Terras Indígenas. O primeiro, o Programa de Proteção de Terras e Populações Indígenas (PPTAL), contribuiu diretamente para a proteção das Terras Indígenas apoiando

¹¹ Ver : Suzuki, N., *Brasil é o segundo país com maior numero de projetos*, Agência Carta Maior, 13/07/2006; Glass, V., *Debates sobre benefícios para quem conserva ainda são difusos*, Agência Carta Maior, 28/03/2006; Camargo, B., *Mercado se expande :Brasil abriga um terço dos projetos*, Agência Carta Maior, 30/12/2005.

¹² Trata-se dos seguintes: Plano Nacional do Meio Ambiente (PNMA), financiado por BIRD/KfW; Programas do Fundo Mundial do Meio Ambiente (GEF); Programa Piloto do G7 para as florestas tropicais do Brasil (PPG-7). Para os detalhes da análise, ver Lauriola, V., *Recursos comuns indígenas ou conservação global na Amazônia ? O Monte Roraima entre Parque Nacional e Terra Indígena Raposa-Serra do Sol*, in Barreto, H. e Souza-Lima, A.C., *Antropologia e Identificação*, IEB, Brasília, 2006; Lauriola, V., *Ecologia Global contra Diversidade Cultural ? Conservação da Natureza e Povos Indígenas no Brasil. O caso do Parque Nacional do Monte Roraima*, in *Ambiente e Sociedade*, NEPAM/UNICAMP, Vol. V – n.2, Vol VI – n.1, jan/jul 2003.

atividades de demarcação da FUNAI e projetos de proteção e vigilância de povos indígenas. O segundo, o Programa de Projetos Demonstrativos A (PD/A), mesmo que não orientado especificamente, também financiou alguns projetos indígenas.

O orçamento total do PPG7 gasto para terras e povos indígenas foi de US\$ 28 milhões, dos quais US\$ 25,1 milhões fundos externos. Definindo estes dados “Porção Indígena” dos Fundos Ambientais e de Biodiversidade, na tabela os comparamos aos orçamentos totais e de fundos externos de PPG7, GEF e PNMA, obtendo razões que variam entre 4.7% e 8,3%. Isto significa que no Brasil, durante a década de 90, os programas internacionais atribuíram ao meio ambiente e à conservação da biodiversidade não indígena uma prioridade entre 12 e 21 vezes maior do que à conservação e/ou sustentabilidade das terras indígenas.

Este quadro foi parcialmente modificado na direção de um compromisso mais importante para com terras e povos indígenas, pela instituição de um programa específico, o Programa de Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) na segunda fase do PD/A (2001-2006). O PDPI, sediado em Manaus, Amazonas, no final de 2001, é um programa da Secretaria de Coordenação da Amazônia, do Ministério do Meio Ambiente (SCA/MMA). Sua dotação orçamentária até 2006 foi de US\$ 23,5 milhões aproximadamente¹³, sendo US\$ 21,5 milhões fundos externos.

Os dados analisados indicam a existência de uma assimetria importante entre alocação dos fundos globais entre meio ambiente/biodiversidade não indígenas e terras/povos indígenas, e sua distribuição real entre UC's e TI's¹⁴.

Não conhecemos a existência de estudos que avaliem detalhada e especificamente a eficiência relativa dos fundos gastos na conservação da biodiversidade em Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira. Porém, dentro de um quadro geral, onde as taxas de desmatamento permanecem altas¹⁵, análises de imagens de satélite mostram que a degradação ambiental é significativamente menor onde Terras Indígenas foram legalmente reconhecidas e protegidas¹⁶. Outros estudos¹⁷ realizados analisando dados de

¹³ A composição da dotação orçamentária do PDPI é assim composta: €13 milhões (Euro) do Banco Alemão para reconstrução e desenvolvimento (KFW), £ 3 milhões (Lavras) da Agencia Britânica de Cooperação ao Desenvolvimento (DFID), totalizando um equivalente de US\$ 21,5 milhões de fundos externos, e R\$ 5 milhões de contrapartida do Governo brasileiro (MMA).

¹⁴ Mesmo incorporando o PDPI à análise, as assimetrias permaneceriam relevantes.

¹⁵ Dados publicados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) indicam, por exemplo, um aumento de 14.9% da taxa de desmatamento de 1999 para 2000. Análises do Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (SIGLAB/INPA) indicam que esta tendência de aumento se mantém até 2003, ano em que a área desmatada alcançou 25.000 km², para um total cumulado de aproximadamente 60 milhões de ha, equivalente a 15% da cobertura florestal originária.

¹⁶ Ver Schwartzman, S., et al., “Rethinking Tropical Forest Conservation : Perils in Parks”, *Conservation Biology*, 14 (5), 2000.

¹⁷ Ver Nepstad D., et al., “Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands”, *Conservation Biology*, 20 (1), 2006, pp.65-73; “ISA: Desmatamento é menor em terras indígenas do que

desmatamento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e focos de incêndio entre 1997 e 2000, mostram que, enquanto o desmatamento total da Amazônia era de 16,83%, o índice dentro das TIs era de apenas 1,10%. Nas UC's federais, a porcentagem ficou em 1,52% e, nas estaduais, em 8,96%. Comparando a eficiência relativa de TI's e UC's, tanto de proteção integral como de uso sustentável, na prevenção de desmatamento e de incêndios florestais, os estudos demonstram efeitos inibitórios parecidos ou até superiores em TI's, a despeito da tendência das UC's de proteção integral sofrerem riscos menores por ficarem localizadas longe da fronteira agrícola. Enquanto o desmatamento total em áreas protegidas - incluindo unidades de conservação federais e estaduais e terras indígenas - era de 1,97%, o índice fora delas era de 23,58%, mostrando como, o limite legal de 20% de desmatamento já foi ultrapassado em média.

Em outras palavras, a biodiversidade da Amazônia está bem protegida, e a um custo baixo, mesmo em situações de risco comparativamente maiores, onde têm pessoas que estão interessadas nela, porque dela dependem seu estilo de vida e sua reprodução sociocultural.

Se um dos objetivos de muitos dos fundos gastos era o de reforçar os setores governamentais responsáveis pela área meio ambiente/biodiversidade, este objetivo foi alcançado. Por um lado é possível afirmar que hoje os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas de conservação dispõem de melhor infra-estrutura e qualificação. Por outro lado este processo parece não ter solucionado – pelo contrário, a formação técnico-científica de quadros parece ter contribuído a fomentar - os conflitos inerentes às políticas de conservação, que hoje se produzem às vezes em formas novas e virulentas. O abaixo-assinado de Campo Grande, denúncias na imprensa taxando de anti-ecológicas as “pretensões fundiárias indígenas” e as posições da “bancada extrativista” no Congresso¹⁸, ou ainda a radicalização da lei do SNUC são indicadores da força relativa alcançada pelos “preservacionistas” no Brasil.

IV. RUMO A NOVOS CONFLITOS OU A SOLUÇÕES SUSTENTÁVEIS? DAS REFORMAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por outro lado, alguns dados indicam que os conflitos da conservação na Amazônia brasileira poderiam estar caminhando na direção de soluções sustentáveis. Um exemplo deste processo é representado pela história e evolução do Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), desde sua concepção até sua formatação definitiva.

Resultado de um compromisso assumido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso para a proteção das florestas tropicais brasileiras, o projeto ARPA tem por objetivos: a) criar novas UC's; b) consolidar as UC's existentes; c) estabelecer um fundo fiduciário

em unidades de conservação”, O Estadão, 04/08/2003.
<http://www.estadao.com.br/ciencia/noticias/2003/ago/04/119.htm> .

¹⁸ Exemplo : *A Bancada Extrativista*, Marcos Sá Corrêa , No.com, 17/10/2001.

que assegure investimentos permanentes em tais áreas. Sua meta inicial era de alcançar 10% da ALB protegida por UC's de proteção integral. Esta meta foi objeto de críticas por ter sido definida de maneira abstrata e tecnocrática, sem ter sido objeto de análises e discussões públicas. As consultas e os estudos preparatórios coordenados pela SCA/MMA segundo as diretrizes do SNUC, que prevê a realização de consultas públicas para considerar as características locais de cada região no processo de criação de UC's, evidenciaram a oportunidade de se criar “mosaicos” de UC's com diferentes modalidades, combinando áreas de proteção integral com outras de uso sustentável. O acordo final prevê uma meta de criação de 180.000 km² de novas UC's, sendo 90.000 km² por cada modalidade. Outro ponto positivo do programa é a previsão de criação de um Comitê para Resolução de Conflitos, cuja finalidade é a busca de soluções prévias à criação das UC's.

Este objetivo seria suficiente para alcançar a meta de aproximadamente 13% da ALB em UC's dos dois tipos sem contar as áreas de sobreposição, ou seja para “repor” o déficit real de UC's com relação ao Total bruto, devido às áreas de sobreposição entre UC's e TI's (2,79%), atingindo globalmente a meta de 10% do bioma Amazônia em UC's. Resta a ver se este acordo será suficiente para aliviar a pressão sobre estas áreas, já que o ARPA exclui a criação de novas UC's em áreas indígenas, mas não contém diretrizes claras e equivalentes com relação às UC's já existentes, das quais prevê a consolidação. O conflito, potencial e/ou efetivo, sobre o pouco menos de 3% da ALB representado pelas sobreposições UC's/TI's permanece.

O caminho deste processo tem essencialmente se limitado às UC's e às populações não indígenas. Na ausência de uma abordagem específica das políticas de conservação para as Terras Indígenas, fatores políticos locais e conjunturais continuarão jogando um papel determinante na geração de novos conflitos ou de soluções sustentáveis. Frente aos dados reais da conservação de fato na ALB, a alocação de investimentos maiores em direção da conservação das TI's se impõe como medida urgente para garantir a coerência e a sustentabilidade do sistema como um todo.

Nesta perspectiva, além de se iniciar a pensar em programas no modelo do ARPA para valorizar os serviços ambientais das Terras Indígenas - o que já começa a entrar nas agendas futuras de setores do governo - como o MMA, que em 2005 criou um GT para o assim chamado “GEF Indígena”¹⁹ -, de organismos internacionais - como o Banco Mundial -, de organizações não governamentais - como o Instituto de Conservação Ambiental TNC do Brasil -, e do próprio movimento indígena - como a Coordenação das organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)²⁰ -, as discussões

¹⁹ Com a portaria interministerial n. 325 de 22/12/2004 os Ministros do Meio Ambiente e da Justiça criou um GT, coordenado pelo MMA, visando a elaboração de um projeto de proteção, conservação, recuperação e uso sustentável da biodiversidade em Terras Indígenas, a ser submetido ao Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility – GEF).

²⁰ A COIAB criou em 2004 um Departamento Etnoambiental, um dos objetivos do qual é contribuir para elaboração de uma proposta de Fundo Ambiental para as Terras Indígenas junto ao GEF. Uma descrição mais detalhada dos objetivos desta iniciativa será fornecida mais adiante.

investem a possível configuração futura da estrutura governamental responsável para implementar e acompanhar o desenvolvimento deste processo.

Ao se colocar no âmbito das políticas públicas a questão da gestão ambiental das TI's, assim como de outras áreas territoriais habitadas por populações tradicionais como as Terras Quilombolas, a consciência do papel estratégico que estas áreas e suas populações podem desempenhar para a conservação e/ou o uso sustentável da biodiversidade, no Brasil e no contexto cada vez mais globalizado das instancias internacionais de meio ambiente (Convenção para a Diversidade Biológica - CDB, Protocolo de Quioto, e outras), aproxima a consideração funcional destes espaços territoriais daquela das UC's.

Isso é testemunhado, entre outros, pela recente instituição do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Previsto pelo Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas, aprovado em Fevereiro de 2004 na 7ª Conferencia das Partes (COP 7) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), realizada em Kuala Lumpur, Malásia, o PNAP foi formalmente criado pelo decreto n. 5.758, de 13/04/2006. O PNAP é concebido como “instrumento norteador de planejamento e gestão, dinâmico e flexível, que define princípios, diretrizes, objetivos e estratégias para o estabelecimento, até 2015, de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, bem como para promoção de acesso e repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza”²¹.

A aproximação das TI's a categorias específicas de UC's é explicitamente assumida pelo PNAP:

“O PNAP enfoca prioritariamente as categorias de Unidade de Conservação estabelecidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, as terras indígenas e as terras quilombolas”²².

A concepção de AP é explicitamente aberta e abrangente, incluindo também “as demais áreas protegidas, como áreas de preservação permanente e reservas legais, (...) tratadas como elementos indispensáveis ao planejamento da paisagem, no âmbito de uma abordagem ecossistêmica, com a função estratégica de conectividade entre outras áreas protegidas e fragmentos naturais”²³. Finalmente, o PNAP adota uma definição funcional das áreas protegidas:

“As *áreas protegidas* são definidas no âmbito do PNAP com as áreas definidas geograficamente, cuja regulamentação e/ou administração promovam a proteção, conservação, recuperação e o uso sustentável da biodiversidade, bem como a repartição justa e equitativa dos benefícios”²⁴.

²¹ PNAP- Apresentação. Fonte : www.mma.gov.br .

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

A elaboração do PNAP, que prevê uma estreita cooperação entre governo e sociedade civil, assim como a instituição e coordenação de um Fórum Nacional de Áreas Protegidas, é coordenado pela Diretoria de Áreas Protegidas, Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O PNAP representa sem dúvida um esforço ambicioso, por seus objetivos amplos e abrangentes, e avançado, pelas definições de conservação e pela concepção funcional de áreas protegidas que incorpora. Resta a ver se as estruturas governamentais prepostas para desenvolver e implementar objetivos e metas tão ambiciosas saberão se mostrar à altura dos desafios colocados.

Por um lado, a visão incorporada no PNAP não agrada muito os preservacionistas, que manifestam abertamente sua relutância em aceitar as aberturas sócio-ambientalistas das definições e políticas de conservação. Neste respeito, não apenas a inclusão no conceito de AP's de TI's e Terras Quilombolas é duramente criticada, mas também a própria função de categorias de UC's previstas pelo SNUC, como as Reservas Extrativistas (RESEX), que prevêem populações residentes, não deixam de ser alvo de virulentos ataques políticos.

Sérias dúvidas permanecem sobre a própria sustentabilidade política do rumo sócio-ambientalista incorporado nas diretrizes do PNAP, frente ao enraizamento das concepções e práticas preservacionistas, e sua penetração nos quadros técnicos dos órgãos governamentais, que aparece bastante consolidada, representando também o fruto de investimentos de formação e capacitação de médio-longo prazo, realizados nas décadas passadas, e considerando que, a conservação representa um campo onde tradicionalmente dominam as ciências biológicas. Muito vai depender da capacidade de renovar, com suficiente profundidade e capilaridade, o quadro técnico e teórico-metodológico das políticas públicas de conservação e de meio ambiente em geral, favorecendo uma ampliação e abertura, passando de abordagens dominadas pelas ciências biológicas para outras mais abertas para as ciências humanas e sociais, explorando a construção de campos de conhecimento híbridos entre as diversas abordagens científicas tradicionais. Ao mesmo tempo, muito vai depender da capacidade das políticas públicas em incorporar novos instrumentos de governança dos processos sócio-ambientais, até o momento bastante dominados por instrumentos de comando e controle que, frequentemente, revelam baixa eficácia e eficiência custo-benefício.

Por outro lado, com relação específica às TI's, dúvidas pertinentes podem ser levantadas sobre a efetiva capacidade de órgãos como MMA e IBAMA que, apesar da boa vontade e das declarações de intenções, carecem de uma cultura de trabalho junto às populações indígenas.

A gestão ambiental das TI's, enquanto terras da União, representaria competência compartilhada entre MMA, IBAMA e FUNAI. Por um lado, não existe ainda a definição clara de uma política específica; por outro lado, a capacidade dos dois

primeiros órgãos de atuar em temas e junto a populações indígenas, é bastante reduzida. O terceiro, sendo o órgão oficial da política indigenista, é o que em princípio disporia de mais experiência e competência institucional na atuação em terras indígenas. A FUNAI há muito tempo é alvo de inúmeras críticas: mesmo seus defensores concordam sobre a necessidade de sua reestruturação profunda, enquanto críticos mais radicais o consideram um “caso quase perdido”, chegando até a advogar seu fechamento.

**Tabela T3: UC's Federais e TI's
Comparação entre Áreas e porcentagem da Extensão do Brasil**

UC's - Tipologia de uso	Área em km²	UC's/Brasil (8.514.876,59 km²)
Proteção integral	237.547,60	2,79%
Uso sustentável	316.386,07	3,72%
Total	553.933,67	6,51%
TI's	Área em km²	TI's/Brasil (8.514.876,59 km²)
Terras Indígenas	1.063.863,31	12,49%
Comparação Áreas	Direta (TI's/UC's)	Inversa (UC's/TI's)
Razão	1,92	0,52

Fonte: Ricardo, 2004.

O assunto é complexo, envolvendo vários aspectos políticos, econômicos e de direito. Ele coloca de forma não extemporânea a questão de como avaliar e melhorar a eficiência de ação dos órgãos da administração pública em geral e, mais especificamente, qual o espaço e o papel que deve ser preenchido e desempenhado diretamente pelo Estado, não se considerando desejável ou oportuno sua abdicação total em benefício de outros atores, como os do terceiro setor, que frequentemente apresentam a vantagem de uma maior agilidade e flexibilidade.

Para colocar minimamente este debate na perspectiva específica de análise das políticas públicas ambientais, aqui abordada, pode ser interessante analisar de forma comparativa os orçamentos dos dois órgãos federais mais diretamente responsáveis por TI's e UC's no Brasil, FUNAI e IBAMA. Embora cada um tenha uma série de funções e competências bem mais amplas do que as TI's e as UC's, envolvendo inclusive muitas vezes competências conjuntas (como por exemplo no caso de crimes ambientais em TI's) e uma análise visando avaliar a eficiência de ações específicas, precisaria ser mais

aprofundada, veremos que mesmo uma análise sumária dos orçamentos dos dois órgãos nos 9 anos de 1994 a 2002 permite algumas considerações relevantes.

Tabela T4: FUNAI – Orçamentos, Totais e Liquidados, Indicador de Capacidade de Gastos (ICG), Orçamento Total Médio por km² de TI (OT/km² TI), Gastos Ambientais (GA), Totais e Média por km² de TI de 1994 a 2002 (em R\$)

Ano	Orçamento total (OT)	Orç. Liquidado (OL)	ICG (% OL/OT)	OTM/km ² TI	G. Ambientais (GA)	GA/OT	GAM (Km ² TI)
1994	85,701,639	n.d.	n.d.	80.56	1,143,234	1.33%	1.07
1995	145,677,747	n.d.	n.d.	136.93	4,284,412	2.94%	4.03
1996	155,811,209	n.d.	n.d.	146.46	3,823,810	2.45%	3.59
1997	175,418,145	151,579,547	86.41%	164.89	6,032,450	3.44%	5.67
1998	158,644,606	148,067,337	93.33%	149.12	2,914,841	1.84%	2.74
1999	180,395,278	165,319,553	91.64%	169.57	2,537,330	1.41%	2.39
2000	176,838,428	154,245,809	87.22%	166.22	4,540,810	2.57%	4.27
2001	204,402,523	187,208,961	91.59%	192.13	7,321,920	3.58%	6.88
2002	206,248,955	191,591,770	92.89%	193.87	5,763,320	2.79%	5.42
	Médias indicadores	(1997-2002)	90.52%	155.53	(1994-2002)	2.48%	4.01

Fonte : Site Web do Senado Federal (www.senado.gov.br) e DEPIMA/FUNAI.

Tabela T5: IBAMA – Orçamentos, Totais e Liquidados, Indicador de Capacidade de Gastos (ICG), Orçamento Total Médio por km² de UC (OT/km² UC), Gastos Diretos em UC's (GDUCs) Totais, Razão do OT (GDUCs/OT) e Média por km² de UC (GDUCs/km² UC). Valores em R\$

Ano	Orçamento total (OT)	Orç. liquidado (OL)	ICG (OL/OT)	OTM/km ² UC	GDUCs	GDUCs/OT	GDUCs/km ² UC
1994	179,693,995	n.d.	n.d.	324.40			
1995	368,672,969	n.d.	n.d.	665.55			
1996	361,283,106	n.d.	n.d.	652.21			
1997	381,274,200	327,071,034	85.78%	688.30	36,055,530	9.46%	65.09
1998	388,935,894	345,213,166	88.76%	702.13	39,388,345	10.13%	71.11
1999	388,608,003	345,900,690	89.01%	701.54	28,653,726	7.37%	51.73
2000	535,298,596	419,545,672	78.38%	966.36	147,355,566	27.53%	266.02
2001	597,380,405	471,100,173	78.86%	1,078.43	160,852,301	26.93%	290.38
2002	637,176,771	578,251,701	90.75%	1,150.28	113,401,418	17.80%	204.72
	Média ICG	(1997-2002)	85.26%	769.91	Médias	16.53%	158.17

Fonte: Site Web do Senado federal (www.senado.gov.br) e DIGET/IBAMA.

Após confrontarmos TI's e UC's federais (de responsabilidade e competência do IBAMA) na Tabela T3, apresentamos nas tabelas T4 e T5 os dados relativos aos níveis orçamentários globais dos dois órgãos. Tivemos acesso aos dados dos Orçamentos Totais (OT) para os 9 anos considerados, e também aos valores dos Orçamentos Liquidados (OL), mas só para os últimos 6 anos (de 1997 a 2002), para os quais também é disponível a razão OL/OT, que definimos como Indicador de Capacidade de Gastos (ICG) do Orçamento Total.

Calculamos também, para cada ano, a razão entre OT e a área total das TI's (1.063.863,31 km²) para a FUNAI e das UC's federais (553.933,67 km²) para o IBAMA. Este dado, embora não represente um indicador significativo em si, fornece uma idéia da disponibilidade relativa de meios e recursos, nos dois órgãos, disponíveis para administrar as respectivas áreas territoriais de responsabilidade e competência²⁵.

Em seguida tentamos quantificar mais em detalhe os gastos destinados especificamente a atividades de proteção e conservação ambiental de TI's e UC's. A heterogeneidade das classificações utilizadas nos dois órgãos, e as mudanças intervindas nas mesmas a partir de 2000, limitam a coerência e a robustez destes dados como possíveis indicadores. Mesmo assim, resolvemos acrescentá-los nas tabelas apresentadas, na medida em que eles não deixam de ilustrar algumas tendências.

Para a FUNAI conseguimos, através do Departamento de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente (DEPIMA, hoje Coordenação Geral - CGPIMA), dados relativos aos itens orçamentários “Gerenciamento ambiental²⁶” e “Vigilância e Fiscalização das TI's”, definindo o total deles como Gastos Ambientais (GA). Assim Nas duas últimas colunas da tabela T4 calculamos a razão dos GA no OT (GA/OT), e o GA Médio por km² de TI (GA/km² TI).

Para o IBAMA conseguimos, para os últimos 6 anos (de 1997 a 2002), dados orçamentários detalhados, mas que apresentam maior heterogeneidade qualitativa e quantitativa devido à mudança de classificação interna²⁷. Calculamos assim um valor de Gastos Diretos em UC's (GDUCs), relacionando o mesmo ao Orçamento Total do órgão (GDUCs/OT) e à área total de UC's federais, obtendo o GDUCs médio por km² de UC.

Na Tabela T6 colocamos enfim a evolução orçamentária dos dois órgãos em confronto, através das taxas de variação anuais do Orçamento Total (Var % OT), as razões entre Orçamentos Totais de IBAMA e FUNAI e Orçamentos Totais Médios (OTM) por km², de UC e TI (últimas duas colunas).

²⁵ Destacamos o fato de tratar-se de um dado talvez excessivamente bruto e sintético, que mereceria ser melhor elaborado e contextualizado para representar um indicador mais robusto. Por exemplo, ele é calculado com relação a um único dado global (o mais recente) da extensão de TI's e UC's, não considerando a evolução fundiária destas áreas no período considerado.

²⁶ Para os anos de 1994 a 1999, conforme classificação interna da FUNAI. De 2000 a 2002 este item consta decomposto em : « Estudos de impacto ambiental », « Recuperação ambiental » e « Educação ambiental ».

²⁷ Para os anos de 1997 a 1999 juntamos os valores orçamentários dos itens cuja classificação aparecia diretamente relacionada a UC's, não incluindo custos de pessoal, nem de outras atividades mais abrangentes, não sendo possível identificar a cota diretamente relacionada às UC's. Portanto para estes anos o dado pode ser considerado como subestimado. Para os anos de 2000 a 2002, utilizamos dados sintéticos re-classificados funcionalmente sob « Preservação e conservação ambiental ».

Esta análise por um lado nos permite comparar ordens de magnitude, e por outro lado ter uma idéia da eficiência global dos órgãos em termos da capacidade de gastar os orçamentos a disposição no cumprimento de suas funções.

Tabela T6: FUNAI e IBAMA - Variações orçamentárias comparadas entre 1994 e 2002

Ano	OT FUNAI	Var % OT FUNAI	OT IBAMA	Var % OT IBAMA	OT IB/OT FUN	OTM UC/OTM TI
1994	85,701,639		179,693,995		2.10	4.14
1995	145,677,747	69.98%	368,672,969	105.17%	2.53	5.00
1996	155,811,209	6.96%	361,283,106	-2.00%	2.32	4.58
1997	175,418,145	12.58%	381,274,200	5.53%	2.17	4.29
1998	158,644,606	-9.56%	388,935,894	2.01%	2.45	4.84
1999	180,395,278	13.71%	388,608,003	-0.08%	2.15	4.25
2000	176,838,428	-1.97%	535,298,596	37.75%	3.03	5.98
2001	204,402,523	15.59%	597,380,405	11.60%	2.92	5.77
2002	206,248,955	0.90%	637,176,771	6.66%	3.09	6.10

Fonte: Elaboração nossa de dados apresentados acima.

Esta análise por um lado nos permite comparar ordens de magnitude, e por outro lado ter uma idéia da eficiência global dos órgãos em termos da capacidade de gastar os orçamentos a disposição no cumprimento de suas funções.

O primeiro dado que aparece nesta análise comparativa é que, no período considerado, o orçamento do IBAMA sempre foi bem maior que o da FUNAI, órgão para o qual os dados orçamentários deixam transparecer um processo de sucateamento progressivo, que se soma à falta de ampliação e renovação de seus quadros técnicos. O orçamento do IBAMA também cresceu com taxas maiores que o da FUNAI, passando de um pouco mais do dobro em 1994 a mais de três vezes em 2002. Se uma comparação direta pode ser pouco significativa em si, considerando as variações relativas dos orçamentos como indicador do grau de prioridade atribuído às políticas ambientais e indigenistas, a evolução comparativa dos orçamentos no período indica claramente um crescimento da prioridade ambiental relativamente à prioridade indigenista de um índice de 2,1 para um de 3,09 (+ 47,34%), entre 1994 e 2002. Os índices praticamente dobram se introduzirmos na comparação a ponderação relativa por km² de UC's federais e TI's, pois as TI's ocupam o dobro da área das UC's federais: os valores médios anuais de Orçamento Total por km² no período considerado são da ordem de 770 R\$ para o IBAMA e de 150 R\$ para a FUNAI, por uma razão média de 5 (ver Tabela T8). Estes dados são coerentes com a tendência geral registrada na alocação dos Fundos Internacionais para Meio Ambiente e Biodiversidade, indicando possivelmente a existência de uma influência, direta ou indireta, desses programas em definir os patamares das prioridades relativas das políticas nacionais.

O crescimento orçamentário não é uniforme, mas apresenta alguns “saltos” que vale a pena observar. O primeiro em 1995, onde o orçamento do IBAMA mais que dobra

(+105%) de um ano para outro, enquanto o da FUNAI também cresce significativamente, mas em medida menor (+70%). Lembrando que 01/07/1994 foi a data de início do Plano Real, com certeza o valor nominal do incremento reflete em grande parte a mudança de unidade monetária, reduzindo o incremento em termos reais, mas a diferença de 35% na taxa de incremento entre orçamento total de IBAMA e FUNAI não deixa de ser significativa. O segundo “salto” aparece em 2000, onde o orçamento do IBAMA cresce de pouco menos de 40% em 1 ano, enquanto o da FUNAI desta vez não acompanha, mas ao contrário registra uma leve baixa (-2%). Lembrando que, em janeiro de 1999 a política monetária do Brasil registrou uma nova mudança, passando do câmbio controlado ao câmbio flutuante, o que proporcionou uma importante desvalorização cambial, isso pode explicar o aumento do valor nominal do orçamento do IBAMA, ao qual certamente não correspondeu uma igual variação de seu valor real²⁸. Por outro lado, à leve redução nominal do orçamento da FUNAI certamente correspondeu um corte bem mais relevante em termos reais. Na ocasião destes dois “saltos” há uma correspondente mudança do patamar relativo entre os dois órgãos, refletido pela razão entre orçamentos IBAMA/FUNAI que passa em 1995 de uma ordem de 2 para uma de 2,5, e em 2000 de uma ordem de 2 para uma de 3. Análises mais aprofundadas poderiam esclarecer maiores detalhes relativos a estes dados.

Tabela T7: FUNAI e IBAMA - Análise comparada dos Indicadores de Capacidade de Gastos (ICG) entre 1997 e 2002

Ano	ICG FUNAI	ICG IBAMA	ICG FUNAI – ICG IBAMA
1997	86,41%	85,78%	0,63%
1998	93,33%	88,76%	4,57%
1999	91,64%	89,01%	2,63%
2000	87,22%	78,38%	8,84%
2001	91,59%	78,86%	12,73%
2002	92,89%	90,75%	2,14%
Média	90,51%	85,26%	5,25%

O segundo dado que aparece através de uma comparação entre os Indicadores de Capacidade de Gasto (ICG) dos Orçamentos Totais (% OL/OT), ilustrada na Tabela T7, é que nos seis anos para os quais tivemos acesso a tais indicadores (de 1997 a 2002), a FUNAI apresentou constantemente capacidade de gasto maior do que o IBAMA, sendo que a média da FUNAI no período foi de 90,51%, enquanto a do IBAMA de 85,26%, isto é uma diferença de mais de cinco pontos percentuais.

²⁸ Antes da flutuação cambial, em janeiro de 1999, o câmbio R\$/US\$ era de 1,21, enquanto em janeiro de 2000 era de 1,86, registrando uma desvalorização de 53%. Portanto podemos estimar que o incremento nominal de 40% no orçamento do IBAMA talvez o manteve apenas constante em termos reais.

É interessante observar que, no caso do IBAMA, as taxas de ICG menores são registradas por 2 anos consecutivos após o segundo “salto” orçamentário (+40%) em 2000. Isso parece indicar a existência de um *gap* importante, requerendo um tempo de adaptação para a máquina administrativa do órgão conseguir utilizar um nível maior de recursos disponíveis.

A este nível global de análise os dados não indicam uma particular ineficiência da FUNAI. Sem dúvida existe a necessidade de se proceder a análises mais aprofundadas para tirar conclusões mais sólidas: por exemplo, estes dados não nos dizem nada a respeito da “qualidade” dos gastos efetuados. Mesmo assim, é preciso reconhecer que, globalmente, o órgão indigenista não deixou de cumprir sua principal missão institucional, a demarcação das Terras Indígenas. Como afirma o antropólogo Mércio Pereira Gomes (que em setembro de 2003 foi nomeado presidente da FUNAI):

« ... mesmo com algumas falcatruas e muitas irresponsabilidades, a FUNAI demonstrou ser capaz de cumprir suas obrigações de defender os índios dos seus inimigos locais e promover o reconhecimento de seus territórios. Eis porque cerca de 80% dos territórios indígenas atuais estão em vias de demarcação e homologação, e todo o processo de demarcação poderia ser concluído em dois anos, a um custo bastante baixo »²⁹.

Hoje pode se afirmar que, globalmente, graças aos resultados alcançados no reconhecimento dos direitos territoriais dos índios, outros e novos desafios são colocados pelas demais dimensões necessárias ao cumprimento pleno do direito sociocultural à autonomia e à diferença, e por isso é preciso reformular profundamente os instrumentos da política indigenista, para que ela seja menos “para os” e mais “com os” e “dos” índios, como protagonistas conscientes da construção permanente de sua autonomia e diferença.

Esta realidade geral não pode arriscar de esquecer as diferenças regionais e as realidades específicas de cada povo³⁰, sendo que entre elas existem ainda hoje situações de negação radical de direitos básicos, de conflitos profundos e violentos, em contextos regionais onde, devido à situação histórico-política de domínio oligárquico de elites locais, apenas a presença direta do nível federal consegue conter o arbítrio e preservar níveis mínimos de legalidade do poder público. Em situações como estas, de fronteira

²⁹ M. Gomes, *O Governo Lula e os Índios*, Carta aberta sobre o encontro do Presidente Lula com a CNBB, realizado em Itaici, SP, dia 1 de Maio de 2003.

³⁰ Talvez seja a este nível que se coloca uma das maiores distorções na alocação dos recursos do órgão indigenista, que muitos denunciam. Por exemplo, uma fatia importante, cerca de 25%, do orçamento para atividades produtivas, proteção e fiscalização das TI's, beneficia apenas quatro etnias (Kayapó, Fulni-ô, Xavante e Pankararu), as que teriam mais facilidade de acesso e capacidade de pressão sobre a sede da FUNAI em Brasília.

ética e jurídica entre o Estado e o caos, das quais o estado de Roraima representa provavelmente um dos melhores exemplos, muitas vezes a FUNAI, mesmo com todos seus limites, desempenha um papel institucional quase que solitário de defesa dos direitos dos povos indígenas e da ordem jurídica democrática. Qualquer abdicação pelo Estado federal de uma presença direta que garanta a legalidade em tais contextos político-territoriais seria delicada e perigosa.

Por outro lado, as características qualitativas da presença direta do Estado em garantir o reconhecimento pleno dos direitos indígenas ainda precisa evoluir muito além de abordagens muitas vezes ainda bastante paternalistas, rumo a um diálogo mais profundo e paritário com os povos, as lideranças e o movimento indígena, reconhecendo estes como os principais atores da construção do seu próprio futuro. Neste respeito, enquanto muitos avanços foram registrados durante as últimas duas décadas, a reforma do Estatuto do Índio (lei n. 6001 de 19/12/1973), que ainda representa um dos principais termos de referência da política indigenista do Estado brasileiro, aparece quanto mais necessária e urgente.

Um outro dado que consideramos interessante analisar com relação à comparação entre possíveis modelos de conservação, e com atenção particular ao “papel conservacionista” das TI’s, é o nível extremamente baixo do investimento ambiental direto, os Gastos Ambientais (GA), do órgão indigenista nas TI’s. De um lado estes dados refletem a exigüidade do investimento ambiental explícito entre as ações do órgão indigenista, sendo que a despesa ambiental direta varia entre 1,33% e 3,58%, para uma média de 2,48% do orçamento total do órgão no período considerado. Neste sentido eles indicam a falta de uma verdadeira política pública ambiental para as Terras Indígenas. Além de recente e incipiente, a incorporação das dimensões ambiental e da sustentabilidade, dentro de estruturas herdadas de um passado anterior à Constituição de 1988, não tem até hoje recebido a atenção e os investimentos necessários³¹. Aparece portanto urgente e

³¹ O Departamento de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente (DEPIMA), recentemente transformado em Coordenação Geral (CGPIMA) é o herdeiro histórico do antigo Departamento de Gestão do Patrimônio Indígena (DGPI), transformado em Departamento do Patrimônio Indígena (DPI) nos anos 80. A função originária do DGPI e depois do DPI era essencialmente a de administrar o patrimônio de recursos naturais das TI’s em benefício do desenvolvimento das populações indígenas. Neste processo, caracterizado por uma visão evolucionista e animado por uma filosofia integracionista, a FUNAI desempenhava um papel tipicamente tutelar e paternalista. Com a nova concepção da política indigenista, inspirada por conceitos como o respeito das diferenças, a garantia da autonomia e das formas de reprodução sociais e culturais, inscritos na constituição de 1988, noções como a de sustentabilidade e de meio ambiente idôneo à reprodução física, social e cultural começam a nortear a ação do órgão: em 1996 o DPI é transformado em DEPIMA. Se por um lado a dimensão qualitativa da missão institucional do Departamento mudaram, por outro lado não houve uma adequação quantitativa e qualitativa correspondente. Na época do DPI, o órgão contava com mais de 20 técnicos, e hoje a CGPIMA conta com um corpo de apenas 22 funcionários, sendo deles 1 Coordenador Geral e 3 sub-coordenadores, como responsáveis das questões ambientais, patrimoniais e de proteção de todas as Terras Indígenas do Brasil. O resultado é que falta de agilidade, demora e excessiva burocratização dos processos caracterizam em muitos casos o desempenho deste, assim como de outros departamentos do órgão (como a CGEP), cuja atuação revela às vezes posturas inquisitórias, autoritárias e/ou omissas, que acabam atrapalhando ou impedindo ações, ao invés de orientá-las ou agilizá-las, ao mesmo tempo que outras ações desenvolvidas nas TI’s sem que o órgão seja

prioritária uma ação orientada a reforçar significativamente o órgão nesta direção, colocando a política indigenista governamental em condição de enfrentar, entre outros, os desafios da futura valorização ambiental das TI's.

Por outro lado, confrontando os dados sobre o efetivo estado ambiental e a eficácia global do papel conservacionista das TI's com investimentos públicos tão exíguos, aparece ainda mais claramente o custo extremamente baixo para a coletividade, da conservação indígena: de fato os índios preservam um patrimônio coletivo eficientemente e praticamente de graça. Os gastos ambientais médios por por km² da FUNAI são irrisórios, praticamente nulos, variando no período entre um mínimo de 1,07 (em 1994) e um máximo de 6,88 R\$/km² por ano (em 2001), por uma média de 4 R\$/km²/ano.

Do lado do IBAMA, os valores dos Gastos Diretos em UC's são obviamente bem maiores, seja como cota do Orçamento Total do órgão (mínimo de 7,5%, máximo de 27,5%, média de 16,5% do OT nos 6 anos considerados), seja como média por km² de UC, variando entre um mínimo de 51 R\$ e um máximo de 290 R\$, por uma média de 158 R\$/km²/ano. Ou seja valores entre 11 e 62 vezes maiores que os correspondentes gastos ambientais da FUNAI (razão média de 39 no período analisado) indicando uma diferença tendencialmente correspondente entre custo médio das duas formas de conservação ambiental, não indígena e indígena (ver Tabela T8 abaixo).

Tabela T8: FUNAI e IBAMA - Análise comparada dos Orçamentos Totais (OT) médios e Gastos Diretos (GD) / Gastos Ambientais (GA) por km² de UC e TI

Ano	OT médio por km ² de UC (IBAMA)	OT médio por km ² de TI (FUNAI)	Razão OT médios UC/TI	GD médio por km ² de UC (IBAMA)	GA médio por km ² de TI (FUNAI)	Razão GD/GA médios UC/TI
1994	R\$ 324,40	R\$ 80,56	4,03	n.d.	R\$ 1,07	-
1995	R\$ 665,55	R\$ 136,93	4,86	n.d.	R\$ 4,03	-
1996	R\$ 652,21	R\$ 146,46	4,45	n.d.	R\$ 3,59	-
1997	R\$ 688,30	R\$ 164,89	4,17	R\$ 65,09	R\$ 5,67	11,48
1998	R\$ 702,13	R\$ 149,12	4,71	R\$ 71,11	R\$ 2,74	25,95
1999	R\$ 701,54	R\$ 169,57	4,14	R\$ 51,73	R\$ 2,39	21,64
2000	R\$ 966,36	R\$ 166,22	5,81	R\$ 266,02	R\$ 4,27	62,30
2001	R\$ 1.078,43	R\$ 192,13	5,61	R\$ 290,38	R\$ 6,88	42,21
2002	R\$ 1.150,28	R\$ 193,87	5,93	R\$ 204,72	R\$ 5,42	37,77
Média	R\$ 769,91	R\$ 155,53	4,95	R\$ 158,17	R\$ 4,01	39,44

oficialmente informado, fogem completamente ao seu controle. O resultado disso é que fatores como os canais pessoais e/ou as pressões em situações de urgência acabam sendo determinantes no desenvolvimento de atividades e projetos em TI's.

Nossa hipótese é que a eficácia e o baixo custo da conservação indígena no Brasil estão ligados à natureza das formas e regras indígenas de apropriação e uso dos recursos naturais de suas terras, que as caracterizam em termos de “comuns”. Até hoje, e particularmente a partir de 1988, os contextos histórico e jurídico constitucional democrático permitiram à maioria das terras indígenas da Amazônia ficar fora ou às margens do processo de apropriação privada e exploração mercantil direta de seus espaços e recursos naturais, garantindo a sobrevivência e reconhecendo formalmente a autonomia e vigência do direito indígena nestes espaços territoriais.

Neste sentido, podemos afirmar que, mesmo com imperfeições e com bastante atraso acumulado frente às metas estabelecidas na Constituição de 1988 (demarcação e regularização fundiária de todas as TIs até 1993), a política fundiária indigenista desempenhou um papel fundamental, embora indireto, na preservação ambiental desses territórios. Este papel está sendo reconhecido de forma mais clara e explícita nos últimos anos, tanto ao nível científico, como nas reivindicações do movimento indígena. A título de exemplo podemos citar as atividades do Departamento Etnoambiental da COIAB, desenvolvidas com o apoio da TNC do Brasil, cujo projeto contempla os seguintes objetivos:

1. Objetivo geral

Contribuir no fortalecimento institucional do Movimento Indígena e na gestão etnoambiental das terras indígenas, potencializando a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais dos diferentes povos indígenas, em sintonia com a valorização dos conhecimentos tradicionais, com práticas de manejo sustentável dos recursos naturais e de conservação da biodiversidade, através de um Departamento Etnoambiental funcionando na COIAB e diretamente subordinado à sua Coordenação Executiva.

2. Objetivos específicos

- a) Instalar e implementar as ações do Departamento Etnoambiental da COIAB;
- b) Realizar um diagnóstico básico da situação das terras indígenas na Amazônia Brasileira;
- c) articular, elaborar e propor ao GEF (Fundo Global para o Meio Ambiente), do BIRD (Banco Mundial), uma proposta de um amplo programa etnoambiental em terras indígenas no Brasil;
- d) promover a capacitação de lideranças indígenas sobre temas e políticas governamentais, assinaladas nas agendas políticas nacional e internacional e que envolvem a dimensão ambiental em terras indígenas;
- e) assessorar o movimento indígena na área de políticas socioambientais;
- f) articular a busca da melhoria da qualidade de vida e de mecanismos de fortalecimento político das comunidades indígenas em nível local³².

³² COIAB, Projeto do Departamento Etnoambiental, Manaus, 2004.

Também merecem ser lembrados os trabalhos e as reivindicações do I Seminário Etno-Ambiental Indígena de Roraima³³. Seguem alguns trechos do Documento Final do Seminário:

Nós, povos indígenas, praticamos tradicionalmente a conservação e o uso sustentável da natureza em nossas terras, segundo nossos usos, costumes, crenças e tradições, em outras palavras, segundo nossas próprias leis. Pelo que vemos os projetos dos “brancos”, na maioria das vezes, são altamente destruidores do Meio Ambiente. Com nossos modelos de vida, conservamos rios, lagos, igarapés, fauna, flora, montanhas, o ar, a biodiversidade, o subsolo, através do uso sustentável da natureza. Só podemos continuar conservando o Meio Ambiente, se tivermos nossas terras demarcadas, homologadas e livres de invasores, ou seja, se forem garantidos e respeitados nossos direitos à posse permanente das terras e usufruto exclusivo dos recursos naturais, conforme assegurado na Constituição Brasileira. Por isso, consideramos que a principal estratégia de conservação ambiental é representada pela demarcação, homologação e proteção efetiva de todas as nossas terras. Entendemos que a conservação de nossas terras, que representam 20% da Amazônia Brasileira e mais da metade de suas florestas, tem um valor não só para nós, mas para todos os brasileiros e para o mundo inteiro. Nesse sentido, reivindicamos o desenvolvimento de políticas específicas e diferenciadas (isto é, respeitando nossas culturas: línguas, crenças, tradições, organização social, arquiteturas, medicinas e saberes tradicionais) de valorização dos serviços ambientais que prestamos ao planeta, sem prejuízo ao usufruto exclusivo dos recursos naturais de nossas terras. (...)

Com relação ao SISNAMA, consideramos fundamental o reconhecimento do papel e da importância dos indígenas no uso e manejo adequado do meio ambiente; o reconhecimento das terras indígenas como unidades jurídico-administrativas específicas na gestão territorial, ambiental e dos recursos naturais; e a garantia de que os modelos e as políticas de gestão do meio ambiente não venham prejudicar o usufruto exclusivo indígena dos recursos naturais de nossas terras, garantidos pela Constituição³⁴.

O tema e os desafios do papel das TI's nos cenários futuros de conservação, desenvolvimento e sustentabilidade da Amazônia também vêm sendo alvo de atenção crescente por parte de iniciativas de etno-conservação e etno-planejamento ambiental em TI's promovidas por organizações e comunidades indígenas com diversas fontes de

³³ Realizado em Outubro de 2003 como fórum de discussão preparatória para as Conferências Nacionais de Política Indigenista e de Meio Ambiente, o Seminário reuniu 370 lideranças indígenas de Roraima durante 4 dias, discutindo temas e propostas relacionadas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente, que seus participantes e delegados levaram para a Pré-Conferência Nacional do Meio Ambiente em Roraima e posteriormente para a Conferência Nacional em Brasília no mesmo ano. Devido às mudanças na presidência da FUNAI, na agenda e formato da discussão da política indigenista, os resultados do Seminário não foram incorporados nos trabalhos Conferência Nacional de Política Indigenista realizada em 2006.

³⁴ CIR, Documento Final do I Seminário Etno-Ambiental Indígena de Roraima, Boa Vista, 2003.

apoio, desde Ong's conservacionistas como The Nature Conservancy (TNC), World Wildlife Fund (WWF), Conservation International (CI), Amazon Conservation Team (ACT) e outras, até programas governamentais como o PDPI, em parceria e com a assessoria técnica de atores diversos, como Universidades, Instituições de Pesquisa (como o INPA ou a EMBRAPA) ou atores não governamentais (como o ISA).

V. AS TI's COMO PROPRIEDADE COMUM NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO: ALGUMAS PISTAS DE ANÁLISE

Uma abordagem exaustiva que considere as Terras Indígenas como “comuns”, está a ser desenvolvida, seja no nível teórico como em suas implicações práticas.

As Terras Indígenas no Brasil podem ser caracterizadas como propriedade comum, juridicamente e praticamente. A nível jurídico, a constituição brasileira de 1988, no artigo 231, reconhece “aos índios (...) os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” e “cabe à União demarca-las e garantir o respeito de todos seus bens”. As Terras indígenas pertencem à União, e o direito exclusivo dos índios è reconhecido sobre os recursos naturais do solo, dos rios e lagos nelas existentes, com a exceção dos recursos do subsolo, considerados estratégicos e pertencentes à União³⁵. O Ministério da Justiça, através da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), é responsável pelo reconhecimento de direitos territoriais indígenas, assim como pelo processo de demarcação das áreas. Porém, o processo demarcatório só é pleno e definitivo através de um ato formal, o decreto de homologação, a ser assinado pelo Presidente da República, que precede o registro das TI's no cadastro de terras da União. Isto produz uma configuração jurídica bastante excepcional e original, para o que, na prática, é um sistema de propriedade comum.

As TI's e várias UC's de uso sustentável, como as reservas extrativistas, podem ser classificadas como propriedade comum porque sua classificação jurídica como bens públicos (patrimônio da União, que não pode ser objeto de compra e venda) reconhece, em formas diferentes (contrato público de cessão de uso, ou reconhecimento de direitos originários de uso exclusivo), direitos coletivos de uso exclusivo dos recursos naturais. Em UC's de uso sustentável como as reservas extrativistas, os direitos de uso coletivos

³⁵ Com referência aos recursos minerários os índios só tem direito a compartilhar os benefícios de sua exploração, como a compensações para impactos socioambientais. Segundo a constituição a exploração destes recursos deve ser regulamentada por uma lei específica, que até o momento não foi adotada: consequentemente a mineração em Terras Indígenas não é admitida. Os interesses em jogo são de porte: existem consequentemente pressões fortes para a aprovação de uma legislação que regulamente o assunto, permitindo a (re)abertura da mineração em Terras Indígenas. Em 2002 o veto da FUNAI em cima de uma proposta de autoria do Sen. Romero Jucá (PSDB/RR), que segundo o órgão não levava suficientemente em consideração os direitos dos índios, levou à defenestração do Presidente do órgão indigenista. Sobre o assunto ver Ricardo, F. (org.) , *Interesses minerários em Terras Indígenas na Amazônia Legal Brasileira*, Documento do ISA n. 6, Instituto Socioambiental, São Paulo, 1999.

são outorgados a populações tradicionais com base num contrato³⁶, que pode ser revogado pelo poder público em algumas circunstâncias, como a inadimplência de alguns objetivos fundamentais. No caso das TI's, o reconhecimento de direitos “originários” de uso é permanente e incondicional, e não pode ser revogado em circunstância alguma, com a óbvia exceção de uma revisão da mesma Constituição.

Históricos e teóricos do direito, como Carlos Marés³⁷, traçam a história e explicam as bases jurídicas sobre as quais um reconhecimento tão original e avançado da jurisdição indígena ganhou seu espaço na constituição brasileira de 1988. De fato, os direitos territoriais coletivos indígenas representam um enigma na teoria ocidental moderna do direito, por escapar à dicotomia entre público e privado.

“O sistema jurídico contemporâneo estabelece uma dicotomia entre Direito público e Direito privado. Na formulação clássica deste sistema nenhum instituto ou pessoa pode ser ao mesmo tempo público e privado. Tudo que seja de uso coletivo, quer dizer bem de todos ou de uma comunidade, é público, ou estatal. Tudo que não for assim, será privado. (...) Nesta dicotomia público e privado, os Direitos territoriais dos povos indígenas ficam no meio, e por ser uma dicotomia, excluídos. (...) Não sendo públicos nem privados, estes bens ficaram numa espécie de limbo jurídico”³⁸.

Neste contexto de incapacidade teórica de admitir a exceção às modernas categorias da lei do estado burguês, o tipo de reconhecimento dos direitos territoriais indígenas na Constituição Brasileira, e seu nível hierárquico, são notáveis.

“Utilizando institutos jurídicos existentes e complexos, como a diferença entre posse e propriedade, a lei brasileira logrou criar uma situação especial para os povos indígenas e seus territórios, fazendo-os de propriedade pública, estatal, e posse privada, mas coletiva, não identificável individualmente. O conceito jurídico de terra indígena, portanto, foi construído a partir da realidade, a ocupação da área pelo povo indígena, mas caracterizou-a como um atributo jurídico, a posse. (...) a terra indígena é propriedade da União Federal, mas destinada à posse permanente dos índios (...). É (...) de difícil compreensão para quem está acostumado à aplicação dogmática do direito, porque fica (...) difícil aceitar que a posse não individual (...) seja o fator determinante da propriedade”³⁹.

³⁶ Ver Diegues, A.C., « Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais », in Diegues, A.C. e Moreira, A. De C. (orgs.), *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*, NUPAUB/USP, São Paulo, 2001 ; Benatti, J.H., « Presença Humana em Unidades de Conservação. Um impasse científico, jurídico ou político ? », in Capobianco, J.P.R. (coord.), *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*, ISA/Est. Liberdade, São Paulo, 2001.

³⁷ Ver Marés, Carlos Frederico de Souza Filho, *O renascer dos povos indígenas para o direito*, Juruá editora, Curitiba, 2001. Apresentamos aqui uma versão resumida da nossa análise baseada no diálogo com este autor. Além de sua obra original, remetemos o leitor interessado numa análise mais extensa para Lauriola, *op. cit.*, 2006.

³⁸ Marés, 2001, pp. 65-66.

³⁹ *Ibid.*, pp.121-122.

“A Constituição brasileira vigente reconhece aos índios o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Por originário quer dizer que o direito dos índios é anterior ao próprio direito, à própria lei”⁴⁰.

Marés descreve a natureza jurídica das terras indígenas como um conceito circular, porque uma articulação peculiar entre institutos jurídicos lhe permite existir dentro de um sistema que só admite propriedade pública ou privada, mesmo não sendo nenhuma das duas.

“A terra indígena é propriedade da União, logo, bem público. No direito brasileiro os bens públicos são de três categorias, os dominicais, os de uso especial e os de uso comum do povo. (...) Longe destas três categorias, a terra indígena é indisponível ao poder público, não passível de utilização por ele, e vedada ao uso comum de todo o povo brasileiro, mas tão-somente ao uso do próprio povo indígena, segundo seus usos costumes e tradições. Não é portanto, categoria de terra pública. Não é tampouco terra particular, privada, da comunidade ou povo indígena. Sendo assim, não se enquadra no conceito dogmático de propriedade, propriedade não é. Mas, se dentro dela não é passível a existência da propriedade privada, individual, segundo o conceito da lei, porque já está definida como domínio da União, é passível a apropriação individual segundo os usos costumes e tradições do povo que ali habita. Usos, costumes e tradições, querem dizer, na prática, direito. Ora, a apropriação individual ou coletiva, de um grupo familiar, ou de um gênero, se fará então, segundo o direito indígena, que resolverá os eventuais conflitos que ali se estabelecerem. É vedado, portanto, o exercício do direito brasileiro de propriedade dentro das terras indígenas, mas, ao contrário, são cogentes as normas do direito consuetudinário indígena”⁴¹.

Quadro Q1. Classificação dos regimes de propriedade segundo titularidade e modalidade de transferência

⇒ **Numero de usuários/titulares crescente** ⇒

Regime de propriedade	Propriedade privada	Propriedade comum	Propriedade pública	Ausência de propriedade ou livre acesso
Titularidade: Quem detém os direitos de uso? (tipo de acesso)	Um só Indivíduo: pessoa física ou jurídica	Membros de comunidade ou grupo definido	Poder público: Estado ou Administração Pública	Qualquer um
Transferência: Como se repassam os direitos ?	Compra-venda, doação ou herança	Pertencimento à comunidade ou grupo (*)	Auto ou regulação administrativa	Não existe

(*) Pode seguir ou responder a diversos critérios (nascimento, idade, alianças, profissão, etc.) e a entrada pode se efetuar gratuitamente ou contra alguma forma de pagamento.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 122.

⁴¹ *Ibid.*, p. 123.

A configuração descrita se encaixa perfeitamente na categoria de regime de propriedade comum. De fato, buscando uma compreensão mais abrangente, que supere a dicotomia público-privado no reconhecimento e classificação das formas de propriedade, é possível analisar sua diversidade sob a ótica dos modos de apropriação, classificando os principais regimes de propriedade dos recursos em função de duas variáveis: titularidade (modalidade de acesso) e modalidade de transferência dos direitos de uso.

No âmbito desta classificação a propriedade comum se configura como um sistema institucional onde os membros de um grupo/comunidade de usuários têm :

- a) direitos de acesso/uso de um recurso;
- b) direito de excluir os não membros (*outsiders*).

O mesmo grupo define autonomamente:

- c) as regras de pertencimento ao grupo (modalidade de entrada/saída);
- d) regras e modalidades de acesso, apropriação (individual ou coletiva) e uso dos recursos.

A propriedade comum difere da propriedade privada, na qual o detentor é individual (pessoa física ou jurídica), difere da propriedade pública, na qual o detentor é o Estado, e também difere da ausência de propriedade ou livre acesso, regime no qual qualquer um é detentor de direitos de uso.

Neste respeito, a propriedade comum configura uma articulação flexível de modalidades de uso e gestão de recursos, permitindo modelos difíceis de se conceber ou realizar dentro da dicotomia público-privado. Como afirmam McKean e Ostrom:

“Regimes de propriedade comum são formas de privatizar os direitos sobre um objeto sem ter que dividi-lo em pedaços; oferecem uma maneira de parcelar o fluxo de “rendas” da colheita (ou lucro) de um sistema integrado de recursos sem que haja parcelamento do capital em si. Tais regimes seriam obviamente desejáveis em situações onde o manejo de um sistema de recursos é mais produtivo, quando este fisicamente se caracteriza como uma unidade coesa, ao invés de constituído por partes desconectadas”⁴².

⁴² McKean, M.A., Ostrom, E., « Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado ? », in Diegues, A.C. e Moreira, A. de C. (orgs.), *Espaços e recursos naturais de uso comum*, NUPAUB/USP, São Paulo, 2001, p. 83.

Desde cerca de duas décadas, a linha de reflexão interdisciplinar chamada “escola dos comuns”⁴³ vem pesquisando a variedade dos modelos de apropriação e uso dos recursos naturais renováveis em várias regiões do mundo. Essas pesquisas mostram, junto à grande diversidade sócio-histórico-cultural da interface sociedade-natureza, a importância dos modelos que não se encaixam na dicotomia jurídica moderna entre público e privado, na efetiva gestão de inúmeros sistemas de recursos naturais renováveis.

Não se tratando de propriedade privada, nem resultando de fato apropriados e gerenciados como propriedade pública, os recursos naturais em regime de propriedade comum, ou “comuns”, vêm sendo erroneamente associados à ausência de propriedade ou regime de livre acesso. Uma das referências mais abundantemente citadas na literatura sobre gestão de recursos naturais, a famosa “tragédia dos comuns” de G. Hardin⁴⁴, funda seu raciocínio e conclusões sobre este equívoco, que confunde propriedade comum com livre acesso. Longe de representar uma tragédia, os regimes de propriedade comum de recursos naturais sempre foram muito difundidos no mundo inteiro, garantindo bem estar e desenvolvimento a comunidades de usuários, garantindo às vezes a prosperidade de sistemas econômicos pré-modernos, e até se cristalizando na forma de instituições pluriseculares, sem esgotar sua base de recursos, isto é de forma sustentável. Mais do que isso, os regimes de propriedade comum, ao apresentar uma grande diversidade, variabilidade, e flexibilidade, apresentam numerosas vantagens, particularmente evidentes ao lidar com recursos naturais e questões ambientais, temas onde são particularmente evidentes os limites das propriedades privada e públicas e as falhas do mercado e do Estado.

Entre as principais vantagens ecológicas e ecológico-econômicas da propriedade comum McKean e Ostrom⁴⁵ apontam as seguintes:

- 1) Indivisibilidade (integridade ecossistema);
- 2) Incerteza na localização de zonas produtivas (recursos móveis);
- 3) Eficiência ecológico-econômica: internalização das externalidades (Coase);
- 4) Eficiência administrativa (regras manejo institucionais / zoneamento).

Ao contrario do raciocínio de Hardin, com o avanço das estruturas jurídico-econômicas dos estados modernos, a verdadeira tragédia dos comuns é a de seu desaparecimento⁴⁶.

⁴³ Inúmeras referências sobre o assunto podem ser consultadas na « Digital Library of the Commons » da International Association for the Study of Common Property (IASCP), <http://dlc.dlib.indiana.edu> e www.indiana.edu/iascp.

⁴⁴ Hardin, *op. cit.*, 1968.

⁴⁵ McKean, M.A., Ostrom, E., « Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado ? », in Diegues, A.C. e Moreira, A. de C. (orgs.), *Espaços e recursos naturais de uso comum*, NUPAUB/USP, São Paulo, 2001, pp. 79-95.

⁴⁶ Ver Lauriola, V., “Le nuove enclosures. Commons: contro la vera tragedia della loro scomparsa”, *CNS-Ecologia Politica*, 48(8), Roma, Setembro de 2002 (<http://www.ecologiapolitica.it>); Monbiot, G., “The real tragedy of the commons”, *Third World Resurgence*, 41, 1994.

Após ilustrar suas diversas vantagens, os autores listam recomendações gerais para preservar e melhorar a eficácia atual dos regimes de propriedade comum na gestão de espaços e recursos naturais renováveis:

- a) grupos de usuários devem ter o direito de organizar suas atividades, ou ao menos o da garantia da não interferência;
- b) as fronteiras dos recursos devem ser claras;
- c) os critérios para o ingresso de usuários devem estar claros;
- d) os usuários devem ter o direito de modificar suas regras de uso ao longo do tempo;
- e) as regras de uso devem corresponder ao que o sistema pode tolerar e devem ser ambientalmente conservadoras para possibilitar margens de erro;
- f) regras de uso devem ser claras e facilmente impostas;
- g) infrações das regras de uso devem ser monitoradas e punidas;
- h) a distribuição de direitos de tomada de decisão e de direitos de uso aos coproprietários dos comuns não precisa ser igualitária, mas deve ser vista como “justa”;
- i) métodos baratos e rápidos para a solução de conflitos menores devem ser concebidos;
- j) instituições para o manejo de sistemas muito amplos devem ser estabelecidas, devotando considerável autoridade a pequenos componentes.

Uma análise preliminar da correspondência do regime jurídico brasileiro para as TI's a estas recomendações pode fornecer algumas pistas úteis para orientar a análise teórica e prática da eficiência, efetiva e potencial, de seu papel conservacionista. Apresentamos na tabela T9 uma proposta de avaliação institucional de sustentabilidade das TI's como propriedade comum, com base nos critérios formulados por McKean e Ostrom.

Tabela T9: Avaliação institucional de sustentabilidade das TI's como propriedade comum

Critério	O regime jurídico das TI's garante ?	Observações
1. Direito à auto-organização (não interferência) de grupos de usuários	SIM	É importante o pleno reconhecimento da jurisdição indígena dentro das TI's
2. Fronteiras externas claras	SIM	É fundamental a definição e cumprimento efetivo das demarcações de TI's
3. Critérios para o ingresso de usuários claros	SIM	Pode variar em função da classificação de quem é indígena
4. Direito dos usuários de modificar regras no tempo	SIM	Faz parte da jurisdição indígena a autonomia de modificar suas leis internas
5. Regras ambientais conservadoras	DEPENDENTE	Os fatos mostram que sim; políticas públicas

(princípio de precaução)		podem contribuir para reforçar estas tendências
6. Imposição regras fácil	DEPENDENTE	Os mecanismos indígenas de imposição de regras podem ser melhorados com apoios adequados
7. Monitoramento e punição de infrações	DEPENDENTE	Sistemas indígenas de monitoramento e sanções podem beneficiar de apoios adequados
8. Distribuição justa (≠ igualitária) dos direitos de uso e decisão	DEPENDENTE	Embora a não interferência deveria contribuir para um equilíbrio interno, não existem garantias.
9. Resolução conflitos rápida e barata	DEPENDENTE	Os mecanismos indígenas de resolução de conflitos podem melhorar com apoios adequados
10. Instituições piramidais para sistemas grandes e interdependentes	DEPENDENTE	Talvez o critério onde o papel das políticas públicas é mais importante e delicado

Limitaremos aqui nossa análise preliminar ao nível teórico, sendo que uma análise prática só pode ser desenvolvida caso a caso.

Primeiro: o reconhecimento formal da vigência da jurisdição indígena nas TI's satisfaz de forma geral as recomendações a) e d), enquanto o cumprimento das recomendações c), e), f), g), i) e l) vai depender da natureza específica dos sistemas de regras e de suas formas de aplicação.

Segundo: o cumprimento da recomendação b), preliminar e fundamental para o possível cumprimento das outras, depende diretamente e de forma crucial da ação indigenista do Estado em realizar plenamente as demarcações das TI's e garantir sua plena eficácia.

Terceiro: o Estado, através de sua política indigenista e ambiental, pode contribuir significativamente para o cumprimento das recomendações e) (sustentabilidade ambiental e princípio de precaução), f), g), i) e l). Ao mesmo tempo ele deveria adotar um critério geral de “interferência mínima”, privilegiando as medidas de incentivo às de caráter impositivo, para respeitar a livre escolha e valorizar a autonomia de decisão de cada povo.

Uma vez reconhecida a natureza jurídica formal de “comuns” das TI's, a abordagem etnoecológica permite desvelar os complexos sistemas de regras e diferentes modos de apropriação dos recursos naturais vigentes dentro destes espaços, junto a seu papel efetivo e potencial em termos de conservação. Nosso estudo de caso oferece evidências neste sentido.

VI. O ESTUDO DE CASO: O MONTE RORAIMA, AS POPULAÇÕES E OS CONFLITOS POLÍTICOS LOCAIS

A parte setentrional da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, conhecida como região Serra do Sol, é uma região de montanhas, coberta por cerrados e florestas, habitada por indígenas dos grupos étnicos Ingarikó, Macuxi, Patamona e Taurepang. O PNMR, localizado na parte setentrional desta região, cobre a maioria da sua área florestal. Assim como o resto da TI, a área incluída no Parque representa, para os indígenas da região, área tradicional de ocupação, apropriação e uso dos recursos naturais, assegurando sua sobrevivência, cultura e estilo de vida. Nosso estudo de caso mostra como, ao introduzir regras e atividades, concebidas e implementadas de cima para baixo, em contraste com suas formas tradicionais de uso, apropriação do espaço e dos recursos naturais, o Parque ameaça a cultura e a autonomia das sociedades indígenas da TI Raposa Serra do Sol.

Na etnoregião Serra do Sol, a diretamente interessada pela sobreposição, os Ingarikó representam o maior grupo indígena, com uma população de aproximadamente 1000 pessoas, distribuídas em 7 aldeias: Mapaé-Caramambatai, Manalai, Sauparu, Awendei, Serra do Sol, Pipi, Kumaipá. Grupo indígena pertencente à família lingüística Karib, também conhecido como Kapón, eles habitam tradicionalmente as serras da região nordeste de Roraima, dos dois lados da fronteira com a República Cooperativista de Guiana (ex-Guiana inglesa), onde este grupo denomina-se de Akawaio, e onde se registra sua maior população – 7.760 indivíduos⁴⁷ -, e com a Venezuela, onde sua população è aproximadamente de 500 pessoas⁴⁸.

O PNMR, criado em 1989 (decreto n. 97.887 de 28/06/89), existiu apenas no papel durante 10 anos. Na época do decreto de criação o processo de identificação da Terra Indígena estava em andamento. Duas pequenas áreas indígenas distintas tinham sido preliminarmente identificadas na região, uma das quais, a Área Indígena Ingarikó (AII), havia sido identificada em 13/06/1989. A área do Parque Nacional fora demarcada às margens da AII e o decreto de criação do Parque foi assinado 15 dias depois da portaria de identificação da AII. O processo de identificação da TI continuou nos anos seguintes, atravessando áspersos conflitos políticos e legais, culminando, em 1998, com a demarcação da TI Raposa-Serra do Sol (portaria 820/98 MJ) em área contínua, incorporando as áreas precedentemente identificadas.

Entre o segundo semestre de 1999 e o início de 2000, o IBAMA iniciou o processo de implementação do PARNA. Para isso o órgão utilizou recursos de compensação ambiental pagos pela companhia Eletronorte, em conseqüência da construção de uma linha de alta tensão (o chamado linhão de Guri), entre a capital do Estado – Boa Vista – e a fronteira Brasil-Venezuela. A resolução CONAMA n. 02/1996⁴⁹ determina o valor

⁴⁷ Ver: Forte, 1990, in Souza Cruz, O., *Fonologia e Gramática Ingarikó*, Tese de Doutorado em Lingüística, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005.

⁴⁸ Ver Masony, 1987, in Souza Cruz, *ibid.*

⁴⁹ O texto da resolução pode ser consultado no site do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br>.

desta compensação como não inferior a 0,5% (meio por cento) do custo total da obra⁵⁰, a ser investido em projetos de criação ou implementação de Estações Ecológicas ou outras Unidades de Conservação de Proteção Integral na mesma área que sofre o impacto ambiental. A escolha específica da área de destino dos recursos cabe ao IBAMA. Não reconhecendo a demarcação da TI em razão da falta do Decreto de homologação⁵¹, este órgão se considerou independente na escolha de implementação do PNMR, mesmo não faltando na área e no Estado outras escolhas possíveis⁵². O Plano de Manejo confirma esta posição, definindo a UC como “área pretendida pela FUNAI”, e percebendo a possível homologação da TI como ameaça ao Parque.

Para entender melhor a postura do IBAMA no contexto local de Roraima é preciso lembrar que a questão da demarcação da TI RSS ocupa um papel central, de verdadeiro divisor de águas entre conflitos e atores, nas questões políticas locais. Durante as últimas 2 décadas o Governo do Estado, os políticos locais e outros grupos de interesses não-indígenas dominantes travaram uma áspera luta contra a homologação da TI Raposa Serra do Sol em área contínua, nos níveis político, institucional e judiciário, visando excluir da Terra Indígena áreas ocupadas por fazendeiros e rizicultores, estradas e 4 pequenos povoados não-indígenas (remanescentes das vilas de apoio às atividades de garimpo desenvolvidas na área nas décadas de 1980 e 1990, e que hoje continuam representando pontos de apoio a tais atividades principalmente no território da república Cooperativista de Guiana).

⁵⁰ Neste caso, o valor foi de R\$ 250.000 (cerca de 130.000 US\$).

⁵¹ No entendimento do IBAMA, sem o Decreto de homologação da TI prevalece o Decreto de criação da UC.

⁵² O PNMR não era a única UC no Estado com falta de um Plano de Manejo e de uma efetiva implementação. A UC existente mais próxima à linha elétrica é a Estação Ecológica da Ilha de Maracá, no Rio Uraricoera. Maracá tem uma história rica e interessante, que mereceria ser documentada. Na década de 1920 se pensou em criar na ilha uma colônia indígena, reassentando nela a população de aldeias dos arredores, cuja área ficaria “liberada” para fazendas. A ESEC foi criada oficialmente em 1981 (decreto n° 86.061, de 02/06/81), algumas famílias de moradores indígenas foram removidas, e a UC é hoje entre as melhor estruturadas, estudadas e utilizadas da Amazônia, embora ainda sem um Plano de Manejo formal (o Plano está atualmente sendo elaborado com recursos do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA). No sul do Estado, duas outras Estações Ecológicas (Niquiá e Caracaraí), e dois outros Parques Nacionais (Serra da Mocidade e Viruá), também faltando de Plano de Manejo, até hoje. Entre estas, o Parna da Serra da Mocidade apresenta uma sobreposição mínima com a TI Yanomami, sendo de fato adjacente a ela. Por outro lado, a ESEC de Caracaraí encontra-se em boa parte ocupada por fazendeiros. De fato, graças a recentes arranjos político-institucionais, a questão parece próxima de uma solução, no quadro da implementação de um conjunto de UC's na região de Caracaraí: a área da ESEC invadida por fazendas está sendo desafetada da UC e cedida ao Município de Caracaraí, em contrapartida à incorporação em UC de uma gleba militar. Tal solução foi elaborada com a contribuição do corpo técnico IBAMA, incluindo signatários do abaixo assinado de Campo Grande, cujo texto, ao advogar a remoção de indígenas “invasores” de UC's, reafirmava “posição contrária a qualquer alteração do destino ou da categoria das Unidades de Conservação nacionais, que vise acomodar reivindicações territoriais de qualquer tipo”. Evidentemente, o que frente ao IBAMA deveria valer para os índios, não vale para os fazendeiros... pelo menos em Roraima.

Em 1995, o Governo de Roraima criou 7 novos municípios no Estado – seu número passando de 8 para 15 – estabelecendo a sede de dois deles em Terras Indígenas: a do município de Pacaraima, na TI São Marcos (já demarcada e homologada desde 1992), no ponto extremo da BR-174 (Manaus-Boa Vista-Caracas), em correspondência do marco de fronteira Brasil-Venezuela 8 (BV-8); a do município de Uiramutã na área centro-norte da TI RSS (na época em processo de demarcação), no meio da aldeia indígena homônima, em correspondência de uma das 4 vilas de garimpo, quase totalmente abandonadas após as ações de remoção dos garimpeiros promovidas pelos índios e pela FUNAI. Um dos objetivos explícitos deste ato era o de institucionalizar e legitimar a presença de não-índios na área que estava sendo demarcada, na tentativa de impedir a conclusão do processo e sabotar o modelo de reconhecimento territorial em área contínua que estava sendo aplicado de forma crescente pela política indigenista em âmbito nacional. Ao nível jurídico, após da portaria demarcatória de 1998, o Governo do Estado de Roraima vinha promovendo várias ações na justiça, contestando a demarcação da TI em área contínua.

Esta batalha, que após a demarcação de 1988 se intensificou até a homologação em 2005, arrastando-se até hoje na forma de ações políticas e judiciárias que tentam reverter estes resultados no direito e nos fatos, inclui pressões políticas das bancadas roraimenses sobre o Governo Federal, campanhas na mídia contra a FUNAI, organizações indígenas como o CIR e seus aliados, sejam eles nacionais ou internacionais. Casos de ameaças abertas, intimidações, atos violentos e de violação dos direitos humanos (incluindo prisões arbitrárias, torturas e mortes⁵³) contra indivíduos que apóiam direta ou indiretamente a “causa indígena” não são isolados na história recente de Roraima, gozando, até hoje, de impunidade⁵⁴.

O estado viu sua população e atividade econômica crescerem rapidamente com a corrida do ouro durante os anos 80. Muitos dos grupos com o poder político e econômico de hoje construíram sua posição atual sobre a exploração desordenada do rico potencial

⁵³ Entre os casos mais recentes podemos lembrar: em 2003, a morte do indígena Aldo da Silva Mota, em Janeiro, na Raposa Serra do Sol, e o baleamento de uma criança de 12 anos, em Maio, na TI Aningal; em Janeiro de 2004, reagindo à declarações do Ministro da Justiça que davam a homologação da TIRSS como iminente, uma mobilização promovida por ocupantes da TIRSS, e apoiada por políticos locais - muitos dos quais recém libertados, outros ainda presos pelos inquéritos do “escândalo dos gafanhotos” - decretou durante uma semana um verdadeiro estado de sítio no Estado, ao bloquear com caminhões as rodovias de acesso à capital, e ao promover outras ações violentas (ver seção ..., no texto); em Abril de 2005, frente à homologação da TI, o Governador de Roraima decretou sete dias de luto oficial no Estado, novos bloqueios de estradas e manifestações de protesto foram realizados; em Setembro de 2005, na iminência dos festejos de comemoração da homologação, a antiga Missão Surumu, sede do Centro de Formação e Cultura Raposa Serra do Sol, de uma Escola Agro-ambiental Indígena e de um hospital, foi invadida e queimada, levando a sua destruição quase total, e a ponte sobre o Rio Cotingo, acesso por terra à Região das Serras e Maturuca, onde tinham começado as comemorações pela homologação, foi parcialmente queimada, na tentativa de ilhar os cerca de 3.500 participantes dos festejos.

⁵⁴ Cfr. Souto Maior, A.P., «Roraima : dez anos de retrocesso», Folha de Boa Vista, 26/02/2003 ; Dossiê «Crime e impunidade em Roraima», CIR, 2003. http://www.cir.org.br/artigos_retrocesso_030226.asp; http://www.cir.org.br/noticias_030221_dossie.asp.

minerário do Estado, desconsiderando os custos sociais e ambientais que tal processo gerava para a população nativa⁵⁵. Nesse contexto, as demarcações de Terras Indígenas, como a Yanomami, em 1992, e as pressões ecologistas internacionais para fechar os garimpos e proteger a floresta na Amazônia são consideradas responsáveis pela queda da atividade econômica e culpadas por levantar obstáculos para o desenvolvimento local.

Isso pode ser observado no discurso sobre o desenvolvimento do Estado. Com uma área total de 225.116 Km² e uma população de 324.397 habitantes⁵⁶, Roraima tem uma densidade populacional média de 1,44 habitantes por Km². Se a distribuição, entre indígenas e não-indígenas for discriminada⁵⁷, áreas institucionais, áreas alagadas e UC's subtraídas, obtemos um quadro onde uma população de cerca de 284.000 dispõe de cerca de 83.000 Km² para usos de desenvolvimento, com uma densidade de 3,4 hab/Km². Por outro lado, cerca de 62% da população total do Estado se concentra na capital, Boa Vista (200.568 habitantes, 5687 Km²), sendo que o restante, 123.829, disporia de 219.429 Km², por uma densidade de 0,56 hab/Km², isto é, comparável à densidade populacional média das Terras Indígenas. O Governo de Roraima parece considerar estes dados indicadores preocupantes da falta de terras para atividades produtivas, pois argumenta que as demarcações de Terras Indígenas inviabilizam o desenvolvimento econômico do Estado⁵⁸. Mesmo considerando apenas as terras livres e

⁵⁵ Um exemplo que pode ser citado entre outros é a dispersão de mercúrio na água, associada ao garimpo de ouro. O impacto ecológico e sanitário dessa atividade sobre os rios da região e as populações tradicionais locais, com dieta a base de peixe, é ainda amplamente desconhecido, por falta de estudos e avaliações científicas. Casos de alta concentração de mercúrio em humanos já foram detectados esporadicamente, mas nenhum levantamento extenso foi efetuado. Entre os principais impactos sanitários da corrida ao ouro dos anos 80 em Roraima estão epidemias de malária e difusão de outras doenças entre a população indígena, levando a grandes números de óbitos, que às vezes dizimaram inteiras gerações da população de aldeias indígenas.

⁵⁶ Dados do Censo de 2000. Fonte : IBGE/RR.

⁵⁷ Estima-se que cerca de 40.000 habitantes são índios, representando cerca de 12% da população total. Lembremos também que cerca de 43% da área do Estado (96.800 Km²) é representado por TI's. Com base nestas estimativas, a densidade média das TI's em RR seria de 0,41 hab/Km².

⁵⁸ Algumas comparações : São Paulo, que podemos considerar o Estado mais desenvolvido da Federação, com 248.209 Km², tem mais de 37 milhões de habitantes, com densidade de 149 hab/Km², cem vezes maior que RR; Sergipe, com 21.910 Km², tem 1.784.475 habitantes, com 81,44 hab/Km², densidade 56 vezes maior. Outros estados da Região Norte (Acre, com 152.581 Km², tem 557.526 habitantes, e densidade de 3,65 hab/Km²; Amapá, com 142.814 Km², tem 477.032 habitantes, e densidade de 3,34 hab/Km²) apresentam, sem descontar TI's e outras áreas « não aproveitáveis », densidades comparáveis com aquela média de Roraima nas áreas « aproveitáveis ». Em nenhum desses outros Estados nos resulta existir um discurso político tão veemente sobre a falta de terras para desenvolvimento. Por outro lado, o que certamente não falta em Roraima é representação política: exatamente como outras UF's, Roraima elege 3 senadores e 8 deputados federais. Enquanto em São Paulo um senador precisa de centenas de milhares de votos para se eleger, em Roraima consegue com menos de 10.000. A economia formal do Estado é quase totalmente baseada nos contracheques do funcionalismo público, sendo que a administração estadual, cujo orçamento depende por mais de 90% de transferências federais, realizou pela primeira vez um concurso público para contratação de seus quadros em 2003, mesmo ano em que começou a ser investigado pela justiça um maciço esquema de funcionários fantasma, divulgado na mídia nacional como « escândalo dos gafanhotos », responsável, num período de 3 a 4 anos, pelo desvio de

aptas para a agricultura, que segundo a EMBRAPA/RR totalizam 28.000 km², e confrontando este dado com o total da população rural do estado, 77.381 no último censo do IBGE⁵⁹, a densidade total da população do interior do Estado com relação a esta área, que pode representar um indicador da escassez relativa de terras agricultáveis com relação à população agrícola potencial, fica em torno de 2,7 hab/km². Ou seja, considerando uma média de 5 pessoas por família, cada família do interior do Estado disporia de pelo menos 1,8 km², isto é 180 ha de terra livre, inutilizada, e apta para a agricultura. Com certeza faltam muitas coisas para render estas terras produtivas, como mão de obra qualificada, capital humano e técnico, redes infra-estruturais, e várias outras. Porém, os números apontam para a terra como talvez o único fator abundante com relação aos outros.

A Raposa-Serra do Sol é rica de potenciais de desenvolvimento e em todos eles o conflito demarcatório é central. Deixando de lado os potenciais agropecuários, geradores de conflitos com fazendeiros ou arroteiros, os minerários, já amplamente documentados pelo ISA⁶⁰, e os hidro-energéticos, já objeto de duros conflitos nas décadas 1980 e 1990⁶¹, a capacidade de desenvolvimento da indústria do turismo está diretamente relacionada à implementação do PNMR.

O Monte Roraima é, sem dúvida, um dos pontos de atração paisagística de maior destaque no norte do Brasil e em toda a região do Escudo das Guianas. Situado na fronteira entre três países – Brasil, Venezuela e Guiana – o “tepuí” está atualmente sendo explorado em seu potencial turístico, principalmente do lado venezuelano. Isto devido a várias razões, entre as quais o fato de não existir acesso ao topo do tepuí pelo lado Brasileiro: os serviços organizados de excursões se encontram e transitam obrigatoriamente em território venezuelano ou guianense. Mesmo com dificuldades de acesso e em face da perspectiva de competir com uma estrutura turística bem estabelecida apenas do outro lado da fronteira, existe um interesse crescente no Estado para desenvolver a oferta turística do lado brasileiro do Monte Roraima.

Neste contexto, a escolha do IBAMA de investir os fundos da compensação ambiental da Eletronorte na implementação do PNMR foi percebida pelos indígenas e demais

aproximadamente 300 milhões R\$, equivalente a cerca de 10% das folhas de pagamento do governo estadual.

⁵⁹ Este dado pode ser considerado uma aproximação por excesso, pois ele inclui também uma parte da população indígena.

⁶⁰ Ver Ricardo, F. (org.) *Interesses minerários em Terras Indígenas na Amazônia Legal brasileira*, Documento do ISA n° 6, Instituto Socioambiental, São Paulo, 1999.

⁶¹ Um projeto de construção de uma usina hidroelétrica no rio Cotingo foi abandonado depois de conflitos entre os índios da Raposa Serra do Sol e o Governo do Estado, em favor da realização de uma interconexão energética Brasil-Venezuela (linhão de Guri) como alternativa mais viável de abastecimento energético para o Estado, beneficiando ao mesmo tempo outros indígenas: as compensações da Eletronorte pela passagem do linhão na TI São Marcos, foram utilizadas para acelerar o processo de remoção dos posseiros da área. Porém, de vez em quando o projeto de hidroelétrica no Cotingo é objeto de tentativas de revitalização por políticos locais.

atores pró-área contínua como motivada pela oportunidade da frente política local, contrária à demarcação em área contínua, de promover novas formas de ocupação da TI, dispondo assim de mais uma arma no principal conflito político do Estado.

VII. O PLANO DE MANEJO DO IBAMA

O IBAMA, em parceria com uma Ong local⁶², realizou um primeiro estudo preliminar, incluindo uma viagem de campo, entre 01 e 10 de Outubro de 1999. De 29/02 a 02/03/2000 organizou uma oficina para a finalização do Plano de Manejo⁶³ em Boa Vista.

Segundo os mapas incluídos no Plano de Manejo, duas comunidades indígenas Ingarikó (Mapaé-Caramambatai e Manalai) estão localizadas dentro dos limites do Parque, e as outras, junto a aldeias das etnias Macuxi e Patamona, na « Zona de Transição », definida num raio de 10 km ao redor da UC. Dentro desta área, conforme a Resolução CONAMA n° 13 de 1990 “qualquer atividade que possa afetar a biota da Unidade de Conservação deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo IBAMA”.

De fato, o Plano de Manejo submete a restrições de uso do espaço e dos recursos naturais toda a área tradicionalmente ocupada pelos Ingarikó, e de uso compartilhado pelas demais etnias da TI. Se estas fossem realmente implementadas, uma consequência provável seria uma tendência ao reassentamento de comunidades e populações indígenas do norte ao sul da TIRSS, ou ainda à migração em direção de Boa Vista. No primeiro caso seriam gerados conflitos interétnicos de apropriação do espaço ao sul da TIRSS; no segundo agravar-se-iam os já agudos problemas socioeconômicos urbanos da capital de Roraima.

A formulação do Plano de Manejo foi desenvolvida pelo IBAMA em plena autonomia, sem acordar muita consideração à presença indígena no território, seja dentro, seja no entorno imediato dos limites do Parque. A FUNAI e os habitantes da RSS não foram ouvidos, ainda menos envolvidos, nas atividades de elaboração do Plano de Manejo. Nem a FUNAI, nem as organizações indígenas do Estado participaram da oficina de planejamento⁶⁴. Apenas quatro indígenas da região Serra do Sol foram trazidos para a

⁶² A Associação Brasileira de Engenheiros Sanitários e Ambientais, seção de Roraima (ABES/RR).

⁶³ Cf. IBAMA/Eletronorte/ABES, *Plano de Manejo – Parque Nacional do Monte Roraima*, Brasília, Março de 2000. Disponível na Internet: http://www2.ibama.gov.br/unidades/parques/planos_de_manejo/1034/html/index.htm, <http://www.ibama.gov.br>.

⁶⁴ Mesmo que com poucos dias de antecedência, a FUNAI e o CIR foram convidados a participar da oficina, mas não apareceram. Nos dias da oficina a sede da FUNAI estava ocupada por grupos indígenas, apoiados por políticos locais, contrários à demarcação da RSS em área contínua. O Presidente da FUNAI também estava em visita em Boa Vista.

oficina, de última hora e sem nenhuma orientação prévia sobre os assuntos a serem discutidos: eles aprenderam da existência de um Parque Nacional em suas terras durante a própria oficina.

A falta de participação de instituições e representantes indígenas no processo de elaboração do Plano de Manejo pode ser observada no texto do mesmo, que contém informações escassas e inexatas sobre a população indígena, sua cultura e interação com o meio ambiente e os recursos naturais da região. A consequência é que o zoneamento e as regras previstas no Plano entram em conflito com as atividades e o estilo de vida dos indígenas locais, tornando sua implementação difícil e uma outra fonte de conflitos.

VIII. A INTERVENÇÃO DA FUNAI: DISCUTINDO A PROPOSTA DO PARQUE DAS COMUNIDADES INGARIKÓ

No dia 22/07/2000 a Administração Executiva Regional da FUNAI de Boa Vista foi convidada pelo CIR a participar da assembléia regional dos tuxauas da Região das Serras, no centro regional da aldeia Maturuca, TIRSS. A questão do Parque foi levantada pelas lideranças Ingarikó e Macuxi presentes na assembléia. Depois de 11 anos de sua criação oficial, 5 meses depois da oficina de elaboração do Plano de Manejo, os indígenas ainda não sabiam o que é um Parque Nacional, e ficaram preocupados em relação a esta instituição nova e desconhecida sendo implantada em suas terras, que vinha sendo percebida como mais uma forma de invasão. Em resposta às preocupações dos índios, a FUNAI resolveu organizar uma missão de campo para visitar as comunidades Ingarikó, as mais próximas da área do Parque, informa-las sobre o Plano de Manejo do IBAMA e registrar sua posição sobre o assunto.

A missão da FUNAI⁶⁵ foi realizada entre 26 de Agosto e 4 de Setembro de 2000, em duas fases, totalizando 8 dias de trabalho de campo⁶⁶. Depois de chegar na região Serra do Sol de avião – o único meio de transporte motorizado para chegar na área – graças ao apoio fundamental de guias e interpretes indígenas, a equipe da missão, junto a representantes do CIR⁶⁷ desceu de canoa a remo os rios Panari e Cotingo, e atravessou a pé a região Serra do Sol, visitando e realizando reuniões nas seguintes aldeias: Mapaé,

⁶⁵ A missão da FUNAI envolveu o Administrador Executivo Regional, Martinho Alves de Andrade Júnior, e o autor, contratado como consultor *ad hoc* por 20 dias.

⁶⁶ Ver: Lauriola, V., *Parque Nacional do Monte Roraima : Kaané*, FUNAI, Boa Vista, RR, Setembro de 2000; Lauriola, V., “Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Conflitos Políticos na Amazônia. O Caso do Parque Nacional do Monte Roraima”, in Diegues, A.C. e Moreira, A. De C. (orgs.), *Espaços e recursos naturais de uso comum*, NUPAUB/USP, São Paulo, 2001; Lauriola, V., “Parque Nacional? Kaané! Os índios dizem não à implementação do parque Nacional do Monte Roraima”, in Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, São Paulo, 2004.

⁶⁷ Entre eles o então coordenador regional, Jacir José de Souza, e a representante das mulheres indígenas, Lavina Salomão Alves, da Etnoregião Serras.

Manalai, Awendei, Sauparu e Serra do Sol⁶⁸. A reunião dos últimos dois dias na aldeia da Serra do Sol, reuniu as comunidades Serra do Sol I e II, assim como lideranças e/ou representantes das comunidades já visitadas (Mapaé, Manalai, Awendei, Sauparu) e delegações das duas comunidades que não foram visitadas diretamente (Pipí, Kumaipá).

Apos ilustrar o conteúdo do Plano de Manejo do IBAMA, com base no texto do mesmo e com o auxílio de mapas da TI, da área do PARNA e do zoneamento⁶⁹, os participantes colocavam suas perguntas e dúvidas e expressavam sua posição. Cada fala era traduzida do e para o Ingarikó, com o auxílio de professores bi ou trilingües (Ingarikó, Macuxi, Português)⁷⁰.

⁶⁸ Na época em que a missão foi realizada, a aldeia Serra do Sol encontrava-se dividida em 2 comunidades : Serra do Sol I e II. Posteriormente estas se juntaram novamente sob a liderança de um único tuxaua. Fenômenos de divisão e/ou fusão entre comunidades são relativamente comuns entre povos Karib, como os Macuxi, os Ingarikó e outros em Roraima. Às vezes eles são ligados a divergências políticas que levam à filiação de lideranças a organizações indígenas distintas, com posições contrapostas sobre demarcação de terras e outras questões, fazendo referencia a diversas redes externas de aliados. A filiação a uma ou outra organização não impede, por outro lado, às lideranças e comunidades vizinhas de manter relações intensas, assim como seus próprios fóruns locais de discussão de questões de interesse comum. Vale destacar como, nesta oportunidade, todas as comunidades e lideranças Ingarikó participaram ativamente das reuniões e da reunião final na Serra do Sol, independentemente de sua filiação ao CIR, organização à qual eram filiadas 6 das 8 comunidades Ingarikó, sendo que Mapaé e Serra do Sol II participavam da SODIURR. Embora a SODIURR mantivesse oficialmente uma posição contrária à demarcação da TI RSS em área contínua, os pronunciamentos das lideranças de Mapaé e Serra do Sol II durante as discussões sobre o PARNA, também foram claramente favoráveis à demarcação da TI RSS em área única e contínua. As características complexas destas dinâmicas políticas não lineares e sobrepostas resultam frequentemente difíceis de se decifrar para observadores externos. Elas também podem facilmente ser manipuladas politicamente em suas representações externas, por atores que apresentam imagens de divisão entre os índios de uma mesma área com base em critérios étnicos ou religiosos. Lamentavelmente, às vezes, tais manipulações chegam a ser consagradas em laudos periciais, embasando decisões políticas e/ou judiciárias. Foi exatamente o que aconteceu com relação aos Ingarikó no desfecho final da homologação da TI RSS: o surgimento, nos últimos anos de uma nova associação indígena, o Conselho do Povo Ingarikó (COPING) foi manipulado externamente para promover uma imagem de divisão entre Ingarikó e Macuxi, alegando que, através da COPING os Ingarikó estariam buscando um espaço de autonomia política com relação ao CIR, e que por isso estariam reivindicando a demarcação de uma área exclusiva para eles, distinta da TI RSS, assumindo neste processo uma posição de abertura e aceitação do PARNA Monte Roraima. Ver: Decisão da Desembargadora federal Selene Maria de Almeida, TRF-1ª Região/IMP.15/02/2004, Agravo de instrumento nº 2004.01.00.010111-0/RR; Burg Mlynarz, R., “Parque Nacional do Monte Roraima: Constituinte a Arena de Negociação Política dos Ingarikó Frente à Conservação da Natureza, em Terra Indígena”, III Encontro da ANPPAS, Brasília, 23 a 26/05/2006. Tudo indica que estas representações infundadas, que chegaram inclusive a permear a visão da presidência da FUNAI sobre a área (o presidente da FUNAI nos manifestou pessoalmente este convencimento durante sua visita em Boa Vista em 2005) influenciaram o processo que levou à inserção da proposta de “dupla afetação” no decreto de homologação da TI.

⁶⁹ Com particular referência ao conteúdo do Encarte 06 do Plano de Manejo. Cópias xerox das páginas de 04 a 09 do mesmo encarte, junto à cópia do mapa do zoneamento, foram distribuídas às comunidades.

⁷⁰ Para uma descrição detalhada da dinâmica e metodologia das reuniões, ver outros trabalhos nossos já citados: Lauriola, 2000, 2001, 2004, 2006.

IX. PARQUE NACIONAL? KAAÑÉ!

A palavra dos Ingarikó, foi unânime: « Kaané! »⁷¹. Eles não aceitaram as regras e as propostas do Plano de Manejo do Parque Nacional do Monte Roraima, e consequentemente discordaram da presença do Parque em suas terras. Reproduzimos em seguida alguns trechos das declarações pronunciadas pelos indígenas.

“Não aceito a proposta do IBAMA. Eu sou daqui, mas ando muito longe para caçar, até na área dos Patamona e na Guiana. Para que isto ? (mostrando a demarcação do Parque) Cercaram a minha área ! Quem é dono aqui, sou eu ! (...) Se cercar estas áreas, por onde eu vou caçar ? Eu preciso de uma área grande porque se não acho caça ou pesca por aqui devo ir para outro canto. Também quando precisar eu desço na área dos parentes Macuxi, no São Mateus, pescar peixes grandes que não tem por aqui” (Ermilindo, Serra do Sol I).

“Nós não queremos o branco pegando a nossa terra. A terra não é muita, nos estamos dentro de uma ilha pequena, porque há muita gente, a nossa população está crescendo, há parentes em todo canto: Taurepang, Macuxi, Patamona, Akawaio, e nos respeitamos os nossos limites. Nos não queremos procurar nossos meios de viver em outro lugar. Gostamos da nossa vida aqui, não queremos viver como na cidade: aqui a nossa vida é melhor” (Wilicia, Manalai).

“Nos não queremos viver como o branco na cidade, pagando luz, água, madeira, comida, etc. Eu não preciso de dinheiro para comprar comida, luz, água encanada: eu já tenho o que eu preciso, e bebo água limpa, sadia e livre, porque minha caixa de água é o Monte Roraima” (Elizete, Sauparu).

As argumentações apresentadas pelos indígenas fornecem uma imagem de algumas das regras de apropriação e uso dos recursos naturais, indicando a existência de um sistema de manejo ambiental, informal mas eficaz. Em algumas das declarações, e particularmente na argumentação das mulheres Ingarikó contra as regras previstas pelo zoneamento do Parque, emerge até um certo grau de consciência do papel das regras indígenas de uso do território na preservação da floresta e dos recursos naturais, base de sua auto-sustentação e sobrevivência física, social e cultural.

“Nesta área de floresta eu faço minhas roças. A área toda esta ocupada: eu faço a roça em vários locais porque fazendo a roça num local só acaba transformando a floresta em campo. Eu não quero isto. Eu faço a roça num local, e depois de um tempo mudo de local, assim a floresta vive. É assim que nos estamos cuidando dela” (Aulida, Manalai).

⁷¹ « Não ! », em língua Ingarikó e Macuxi.

“Esta área (indicando no mapa a região do alto rio Uailã, área intangível no zoneamento do Parque) é para nossas roças e para os homens caçarem, viajarem, festejarem... Ela já está preservada assim por nós. É a área melhor, a mais rica de caça da região porque nos Ingarikó decidimos de não fazer casas, de não morar lá dentro. Nós deixamos esta área para os animais se reproduzirem, para nosso uso de caça. Nós temos as nossas casas em volta desta área e não queremos que nada mude” (Jelita, Manalai).

Resumindo, as discussões realizadas nas comunidades Ingarikó demonstraram a incompatibilidade das regras do Parque com a permanência das formas tradicionais indígenas de ocupação do espaço e de uso dos recursos naturais. Ao entrar diretamente em conflito com a preservação da cultura e do estilo de vida indígena elas ameaçam seu direito de escolha sobre o futuro.

X. HOMOLOGAÇÃO DA RSS EM ÁREA ÚNICA E SUSTENTABILIDADE PARA O MONTE RORAIMA

As informações e os dados acumulados durante a missão de campo realizada pela FUNAI junto às comunidades Ingarikó da região Serra do Sol levantaram sérias dúvidas sobre a legitimidade e a viabilidade da implementação do Plano de Manejo do PNMR, seja com respeito às restrições de acesso e de uso dos recursos naturais, seja com respeito ao desenvolvimento do turismo. Para resultar viável, qualquer tipo de planejamento sustentável futuro para a área e suas populações precisaria de uma profunda mudança nas posturas e do desenvolvimento de um verdadeiro diálogo entre os diferentes atores sociais, políticos e institucionais que coloque os índios em primeiro lugar. Em caso contrário, a questão ecológica só poderia acrescentar os conflitos existentes.

Contudo, o que ficou claro é que não haveria planejamento possível, viável, e ainda menos sustentável, sem a definição preliminar e definitiva da situação fundiária da TI: pretender e/ou tentar desenvolver qualquer plano antes da homologação da TI só resultaria, na melhor das hipóteses, em desperdício de recursos, ou, mais provavelmente, em resultados opostos aos desejados⁷².

Com base nos dados que a missão da FUNAI permitiu levantar, ficou claro que a participação ativa da população indígena na mesma definição dos objetivos de um plano de manejo para a região seria essencial para garantir sua futura viabilidade. E isso só se tornaria possível a partir da regularização fundiária: a consulta aos índios sobre o

⁷² Frente às proibições do Plano de Manejo referentes à “área intangível”, uma das propostas de reação levantadas pelos índios foi a de intensificar a ocupação física visível, construindo casas na área.

PARNA confirmou claramente que o objetivo principal das comunidades era a homologação da TI RSS em área contínua. Este o divisor de águas com relação ao qual o leque das possíveis alianças se configurava em cada fase da conjuntura política local. Dentro deste contexto, a posição do IBAMA, no momento em que foi formulado o Plano de manejo do PARNA, parecia seriamente comprometida : sua imagem de aliado dos interesses anti-indígenas, antecedente à questão do PNMR, ficou ulteriormente prejudicada aos olhos de muitas lideranças indígenas⁷³. No início de novembro de 2000, a imprensa local publicou a notícia de um plano do IBAMA de instalar um posto de fiscalização no Monte Roraima, sem que os índios fossem informados ou consultados. Uma assembléia Ingarikó, o CIR e as entidades locais de apoio aos índios reagiram a esta notícia, obtendo a suspensão temporária do projeto. Mesmo assim, em fevereiro de 2001 na XXX Assembléia Geral dos Tuxauas do CIR, e em outras ocasiões até o final de 2002, o IBAMA continuava reafirmando sua legitimidade plena e exclusiva na implementação do Parque, até que a Terra Indígena fosse homologada. Neste contexto, a percepção indígena do PARNA como mais uma tentativa de inviabilizar a homologação da TI RSS em área contínua, mais uma forma de invasão da TI, era confirmada e aparecia cada vez mais reforçada.

XI. O GOVERNO LULA E A HOMOLOGAÇÃO DA RAPOSA SERRA DO SOL

XI.1. O início do fim da saga: expectativas e decepções

Em 2003, no início do governo Lula, expectativas positivas quanto às relações de povos e organizações indígenas de RR com o IBAMA foram alimentadas não apenas pela nomeação de pessoas próximas do movimento indígena em posições chave, primeira entre todas a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, mas também através de sinais positivos concretos, do MMA e do IBAMA, no sentido de apoiar a homologação da RSS em área única, reconhecendo a preeminência da TI sobre o PARNA. Ao nível local, um início de diálogo entre IBAMA, FUNAI e organizações indígenas gerava um clima positivo que alimentava expectativas de mudanças concretas.

Pressionado a respeito da homologação da RSS, o presidente Lula enviou o Ministro da Justiça a Roraima “ver e ouvir”, e informar o presidente sobre a decisão a tomar. O CIR e as organizações indígenas aliadas responderam com força e seriedade ao convite da Ministra do Meio Ambiente, garantindo sua participação maciça na Pré-Conferência Nacional do Meio Ambiente, por ocasião da qual realizaram o I Seminário Etno-

⁷³ Convidado a participar da XXX Assembléia Geral dos Tuxauas do CIR em 2001, o IBAMA/RR foi duramente criticado, não só com relação ao PNMR, mas também por multar indígenas, alegando crimes ambientais, por atividades de pequena escala, tradicionais e de subsistência realizadas em TI's, como derrubadas para plantação de roças e construção de casas ou pesca com timbó, e ao mesmo tempo por não atuar em relação aos crimes ambientais, de escala bem maior, cometidos por invasores das TI's, e denunciados pelos índios, como desmatamentos, monoculturas de arroz e poluição por agrotóxicos.

Ambiental Indígena de Roraima, que registrou a participação de 370 lideranças indígenas das diversas etnias do Estado, e garantiu 11 dos 17 delegados de Roraima na Conferência Nacional em Brasília. Na cerimônia de abertura da Conferência (final de Novembro de 2003) o presidente Lula declarou que a TI RSS seria homologada em área contínua, porém “sem pressa”. Várias declarações de representantes do governo e do PT deixavam entretanto entender que a homologação da RSS se daria em conjunto com uma série de medidas para definir globalmente a questão fundiária de Roraima, e indenizar os posseiros a serem retirados da área. Algumas semanas depois o Ministro da Justiça reforçou a declaração do Presidente, confirmando que a assinatura da homologação seria iminente.

O início de 2004 foi marcado pela reação violenta dos produtores de arroz que ocupam áreas da RSS, e dos setores anti-indígenas do Estado às declarações do Ministro da Justiça. Os 7 empresários que, encorajados pelos governantes locais, a despeito da área já estar identificada ou até demarcada, durante os últimos 10 anos ocuparam áreas crescentes da TI com suas lavouras, decretaram um verdadeiro estado de sítio na capital e no Estado. Durante uma semana, os arroteiros bloquearam com caminhões as rodovias de acesso e/ou saída de Boa Vista, promoveram invasão de prédios públicos (FUNAI e INCRA), seqüestro de pessoas (3 missionários foram seqüestrados e detidos durante 2 dias), invasão e depredação da antiga Missão Surumu, sede de uma escola e posto de saúde, ameaças de invasão da sede de organizações indígenas, como o CIR, ou de seus aliados, como a Igreja Católica (a própria Catedral de Boa Vista sofreu ameaças tangíveis de invasão). Estas ações, não apenas encontraram uma reação tímida por parte das autoridades de segurança estaduais e federais, mas ao receber o apoio, tácito ou explícito dos políticos locais, espalharam, durante meses a seguir, uma onda de intimidação contra todos os atores favoráveis à homologação em área contínua. Neste clima, alguns servidores da FUNAI, ameaçados de morte, foram precipitadamente transferidos para Brasília. Enquanto o clima de tensão se espalhava na cidade, comerciantes fechavam em apoio ao movimento, e pichadores oficiais contratados pelos arroteiros enfeitavam os carros e os muros da cidade de "Fora FUNAI", "Fora ONGs", "Fora Diocese", "Xó estrangeiros". Ao mesmo tempo, facções indígenas contrárias à demarcação contínua montaram bloqueios das estradas de acesso à TI RSS com o pretexto de impedir o acesso de “missionários e estrangeiros”, visando comprometer a participação da 33^a Assembléia Anual dos tuxauas na aldeia de Maturuca, no começo de fevereiro. O bloqueio foi mantido durante meses, com o apoio de arroteiros e políticos estaduais. Ainda em fevereiro, Valdez Marinho Lima, índio Xerente, servidor da FUNAI, foi trucidado por garimpeiros numa emboscada durante uma missão de fiscalização na TI Yanomami. No mesmo dia, um dos enredos do desfile de carnaval de Boa Vista cantava "Fora FUNAI", a poucos metros da praça central, onde se ergue a estátua dourada de homenagem ao garimpeiro, símbolo da história da capital e do Estado.

As manifestações de Janeiro de 2004 sortiram o efeito de suspender a homologação, anunciada como iminente. Ao mesmo tempo, paralelamente à falta de uma definição

clara e participativa dos rumos da política indigenista, que já tinha levado grande parte do movimento indígena e indigenista a criticar duramente o governo Lula, e até a romper politicamente sua aliança inicial com ele (como no caso da COIAB), outros conflitos graves iam aparecendo e estourando em vários estados, como nos casos dos Guarani em Mato Grosso do Sul, e dos Cinta Larga em Rondônia.

No caso da RSS, no espaço político e jurídico aberto pela protelação da homologação, outros fatores se inseriram para complicar ulteriormente o quadro. Do lado político, uma comissão parlamentar foi repentinamente criada que, após uma visita de 2-3 dias a Roraima, um sobrevôo de poucas horas e muitas reuniões em gabinetes políticos, produziu um relatório que, por quanto tecnicamente inconsistente, pretendia invalidar politicamente os trabalhos de décadas contidos nos laudos antropológicos que fundamentaram a portaria de demarcação de 1998. Do lado jurídico, uma verdadeira saga judiciária teve início. A Justiça Federal de Roraima, no processo de julgamento de uma ação popular impetrada contra a demarcação da RSS com base na tese que esta causaria prejuízos para a população do Estado, expediu uma liminar suspendendo parcialmente os efeitos da portaria 820/98, e solicitou um laudo interdisciplinar para fundamentar a decisão de mérito. Enquanto o governo confirmava o compromisso do presidente Lula em assinar a homologação logo após o julgamento de um recurso contra a liminar, em 14 de Maio de 2004 uma decisão do Tribunal Federal manteve a liminar estendendo os efeitos suspensivos da portaria, que inicialmente se limitavam a excluir da área demarcada estradas, município e áreas produtivas ocupadas por não índios, como as lavouras de arroz, ampliando-os à faixa de fronteira (que em realidade englobaria a área toda...) e ao Parque Nacional do Monte Roraima. Estas decisões judiciais, ao mesmo tempo que impediam formalmente a assinatura do decreto de homologação, não podendo o Presidente da República homologar uma portaria suspensa, abriam o espaço para uma decisão de mérito teoricamente capaz de anular a portaria 820/98. A indefinição político-judiciária não era acompanhada por uma baixa da tensão no Estado e na área: enquanto a portaria 820/98 continuava suspensa, a Justiça Federal de RR concedia reintegrações de posse a fazendeiros e arroteiros, intimando as comunidades indígenas a remover suas casas; os índios não viam outra alternativa ao manter e intensificar sua ocupação das áreas próximas das frentes de expansão das lavouras, na tentativa desesperada de impedir o crescimento da ocupação física de suas terras. Em Julho de 2004 dois servidores da FUNAI eram seqüestrados por facções anti-demarcação contínua. Em outubro de 2004 o Supremo Tribunal Federal reclamava para si a competência de julgar o mérito da ação popular, subtraindo a mesma à decisão de mérito do Tribunal Federal de Roraima. Em Novembro de 2004, aldeias próximas das frentes de expansão das lavouras eram invadidas e destruídas por arroteiros⁷⁴.

⁷⁴ Ver Moreira, E., *Crimes na terra de Makunaima, entre plantações e populações*, http://www.cir.org.br/artigos_crimes_26112004.php.

XI.2. O IBAMA, entre discursos novos e práticas antigas

Por outro lado, em 2004 a atuação do IBAMA com relação a outras questões ambientais e indígenas veio frustrar muitas das expectativas positivas alimentadas em 2003. Ao mesmo tempo em que era relançada a aplicação de normas que penalizam pequenas atividades comerciais indígenas, como o uso de penas de pássaros na fabricação de artesanato⁷⁵, em Roraima o IBAMA não deixava de multar os índios (ou até a FUNAI! ...por considerá-la responsável por supostas infrações ambientais dos índios) dentro de suas terras por atividades como retirada de pequenas quantidades de madeira para construções sem autorização formal do órgão, ou o exercício da pesca tradicional com timbó. A despeito de declarações anteriores, que, coerentemente com as reivindicações do movimento indígena a nível nacional e com as deliberações da I Conferencia Nacional do Meio Ambiente, reconheciam a supremacia das TI's sobre as UC's⁷⁶, e a necessidade de se revogar os decretos de criação de UC's sobrepostas, com base na suspensão da portaria 820/98, o PNMR continuou existindo formalmente, com chefia, pessoal, orçamento e um escritório sede, posto de fiscalização e informações no município de Pacaraima, na fronteira Brasil-Venezuela (BV-8) na BR 174. Até pouco antes da homologação (Abril de 2005), ao informar os turistas de passagem sobre serviços e atividades da UC, os funcionários do PARNA em Pacaraima se desculpavam pela ausência de serviços ou atividades turísticas, colocando a indefinição fundiária da área e o risco de homologação em área única da TI RSS como responsável pela inatividade operacional do órgão, ao mesmo tempo em que manifestavam a esperança que a RSS seria demarcada excluindo a área do PNMR. Além disso, a direção do PARNA iniciou a articular contatos e alianças com algumas lideranças Ingarikó, aproveitando do surgimento de uma nova associação indígena, o Conselho do Povo Indígena Ingarikó (COPING). Neste sentido o IBAMA se fez presente em algumas reuniões e assembléias da COPING buscando reconstruir uma imagem positiva do órgão junto aos Ingarikó e oferecendo, através do PARNA, propostas de apoio às comunidades amplas e genéricas, em contrapartida do aval da COPING a um plano de gestão ambiental da Área Indígena Ingarikó a ser promovido pelo IBAMA. No entanto, o CIR não era envolvido neste processo: conseqüentemente, a questão do PARNA ia reforçando a fragmentação, já existente em outros níveis, entre assuntos, atores e processos em diversas regiões da mesma Terra Indígena. Ao mesmo tempo que o IBAMA buscava uma aproximação com os Ingarikó através da COPING na região do PARNA, as denúncias do CIR contra a devastação ambiental no sul da RSS e outras TI's, promovida por monoculturas de arroz de empresários não-índios⁷⁷, lixões,

⁷⁵ Ver Moreira, E., *Índios e penas em Roraima*, http://www.cir.org.br/artigos_indios_penas_040713.php.

⁷⁶ O princípio da prevalência das TI's sobre as UC's foi aprovado nas deliberações da I Conferencia Nacional do Meio Ambiente, realizada em Novembro de 2003. Infelizmente, a deliberação que sancionava este princípio, desapareceu da versão definitiva e publicada das Deliberações da Conferencia. Frente às reclamações das organizações indígenas, surpresas e indignadas pela censura do texto final, o MMA se limitou a pedir desculpas pelo "lamentável erro de revisão final do texto".

⁷⁷ As lavouras de arroz em alguns casos decuplicaram a área desmatada e ocupada nos últimos dois anos. Ver Lauriola et al., *O avanço de monoculturas na TI Raposa Serra do Sol, Roraima. Uma análise histórico-espacial por sensoriamento remoto*, 2006, http://www.amazonia.org.br/guia/detalhes.cfm?id=207478&tipo=6&cat_id=43&subcat_id=179.

desmatamentos de nascentes, expansão urbana descontrolada e outras atividades poluidoras, promovidas por municípios instalados em suas terras com procedimentos de dúbia legalidade, permaneciam sem respostas e providências, deixando para as comunidades desamparadas a mobilização física como última alternativa a ser percorrida na tentativa de frear a devastação ambiental de suas terras ancestrais.

As evidentes incongruências e conseqüências negativas desta abordagem fragmentada, no contexto da indefinição fundiária, mais uma vez vinham sendo subestimadas, enquanto já deveria ter ficado claro para todos os atores envolvidos que, até a solução definitiva da questão chave da homologação, qualquer planejamento ou negociação sobre o futuro da área não disporia das bases mínimas para mover os primeiros passos.

Por cima disso, permanecia a indefinição sobre a futura possível configuração jurídica da área sobreposta. No nível nacional, o GT do CONAMA, criado em Novembro de 2000 para resolver as questões ligadas às sobreposições entre UC's e TI's, com a participação do MMA, da FUNAI e de ONG's ambientalistas e indigenistas, não conseguia avançar na elaboração soluções viáveis legal e institucionalmente⁷⁸.

XI.3. Outros atores entram em jogo

Entretanto, durante os últimos anos, outros atores políticos locais não deixaram de atuar na TIRSS, e em particular na área de sobreposição com o PNMR. Entre eles, a Prefeitura de Uiramutã foi o que se destacou por incrementar sistematicamente sua presença nas comunidades Ingarikó, estimulando processos de desarticulação política deste povo com as demais etnias da RSS.

Visando ao mesmo tempo consolidar seu “curral eleitoral” e buscando defender a legitimidade de sua própria existência, desde sua criação a Prefeitura de Uiramutã vinha incentivando a divisão e conflitos entre famílias e comunidades indígenas. Entre as estratégias de cooptação mais utilizadas e sucedidas: incentivos à criação de novas associações indígenas; o oferecimento, contra promessas de votos em épocas pré-eleitorais, de bens e serviços, cargos remunerados ou realização de infra-estruturas; ou até o oferecimento de registros eleitorais e documentos de identidade a indígenas nascidos e residentes na Guiana, cujo território, separado do Brasil apenas pelo Rio Maú, inicia a apenas poucas centenas de metros da sede do Município. Num contexto onde a maioria das aldeias da região, mobilizadas junto ao CIR, não reconheciam a legitimidade sequer do Município⁷⁹, ainda menos da instalação da sua sede no meio de

⁷⁸ Ver Ramos, A., *op.cit.*, 2004.

⁷⁹ A existência de uma sede municipal em Terra Indígena fere o direito constitucional dos índios à posse permanente de suas terras. Portanto, caso a TI RSS fosse homologada em área contínua, a permanência da sede municipal na aldeia de Uiramutã seria ilegal. Vale lembrar que a maioria dos moradores da área do município, comunidades indígenas ligadas ao CIR, desde o início se opuseram a sua criação. Após ser

uma das principais aldeias da região, ficava evidente o potencial de divisão e conflitos promovido pelo Município.

Ao disponibilizar uma série de serviços e apoio à mobilidade entre aldeias, a sede do município e Boa Vista, mediante oferecimento de “caronas” de avião e de uma casa de apoio em Boa Vista, a prefeitura de Uiramutã foi seguindo uma estratégia de cooptação já bem rodada por outros políticos estaduais, estimulando a criação de uma “Associação Ingarikó” com o objetivo de afastar suas lideranças do CIR, organização da qual participava a ampla maioria das lideranças e comunidades Ingarikó e das demais etnias da TI RSS. Após alguns anos de gestação, logo depois sua criação, o Conselho do Povo Ingarikó (COPING), foi assumindo uma posição ambígua sobre a questão da demarcação da TI: enquanto nas reuniões e assembléias de discussão do estatuto e das finalidades da Associação junto às comunidades, declarava que não interferiria com a luta histórica pela “área única”, desde suas primeiras relações com a mídia e frente às autoridades políticas externas, como no caso da audiência pública com o Ministro da Justiça em Boa Vista, em Junho de 2003, ela declarou posições contrárias àquelas do CIR, alinhadas com aquelas defendidas pelos políticos locais: demarcação em ilhas, permanência do município na TI, etc. Esta estratégia deu resultados: a prefeita de Uiramutã, “convertida” ao PT após a eleição de Lula, mesmo que sob inquérito por um caminhão da Prefeitura estar envolvido com o seqüestro de missionários em Janeiro de 2004, conseguiu facilmente se reeleger no cargo em outubro, com o aporte determinante dos votos de eleitores recém titulados da etnia Ingarikó. Na eleição de 2004, pela primeira vez uma urna eletrônica foi instalada na maior aldeia Ingarikó, Manalai, obtendo um desempenho de eficiência notável numa aldeia onde a grande maioria dos eleitores, além de não alfabetizados, não falam nem entendem muito o português, elegendo, com 143 votos, um professor indígena, também presidente da COPING, o primeiro vereador Ingarikó, e o mais votado no município.

Ao mesmo tempo, uma nova imagem desta etnia vinha se construindo, entre outro em laudos multidisciplinares, redigidos por um geógrafo, um economista, um cientista político e um agrônomo (sem a participação do antropólogo), e legitimando em decisões judiciais neles baseadas. Segundo esta representação, os Ingarikó representariam uma exceção na RSS, porque “não se integraram com outros índios ou com não-índios. Permaneceram não aculturados, isolados nas aldeias da Serra do Sol. Resistiram a toda

inicialmente frustrada num primeiro plebiscito que não atingiu o quorum para sua legalidade, a criação do Município foi viabilizada em 1995 através de um segundo plebiscito, só depois do Governo do Estado baixar o quorum legal necessário para sua validade formal. O desfecho final da demarcação e homologação avaliou como politicamente inviáveis as providências coerentes com a situação de direito, que envolveriam a revisão da própria legalidade da criação do Município, ou pelo menos a retirada de sua sede da TI, adotando uma solução espúria para a situação de dúbia legalidade produzida de fato pelos políticos estaduais: a área da sede do Município foi “recortada” fora da Terra Indígena. Esta solução, aceita apenas provisoriamente pelo CIR, ao mesmo título que a “dupla afetação” da área do PARNA, estará testando nos próximos anos sua verdadeira viabilidade.

doutrinação não-índia”⁸⁰. Os próprios Ingarikó, conscientes de sua excepcionalidade, declarariam não querer se misturar com as demais etnias, pois “os índios da etnia Macuxi já incorporaram a maneira de viver da sociedade branca e, em razão disso perderam sua identidade indígena”⁸¹. Com base neste caráter excepcional, os Ingarikó precisariam de uma área distinta e separada das terras das demais etnias da RSS, como as Macuxi e demais, sendo que a demarcação contínua acarretaria riscos de “exacerbação de conflitos interétnicos”, pois “a população Macuxi poderia tentar transgredir áreas dos Ingarikós”⁸², ao mesmo tempo em que “manifestam desejo pela manutenção dos municípios e das rodovias (...pois...) não desejam ficar isolados, sem estradas e meios de transportes”⁸³. Além de contradizer dados por nós coletados diretamente em campo, alguns dos quais já acima citados, esta imagem, que não deixa de surpreender por seus aspectos contraditórios (para resguardar sua identidade de “índios puros” os Ingarikó não querem contato com os Macuxi, “que não são mais índios”, mas querem “brancos” perto, para não ficar isolados ou até para protegê-los de uma possível “invasão” Macuxi...?!?), foi surpreendentemente ganhando espaço e força nos discursos e nas decisões sobre o futuro da RSS.

Enquanto a idéia da necessidade de se demarcar uma área indígena distinta para os Ingarikó ia ganhando espaço político, isso acontecia às custas e nas costas dos próprios Ingarikó, cujas lideranças não eram informadas, esclarecidas ou sequer consultadas sobre as propostas concretas que vinham sendo formuladas. A área que vinha sendo proposta “só para eles”, cerca de 90.000 ha., não apenas excluía os 116.000 ha. da área do PARNA, era de extensão muito menor daquela tradicionalmente ocupada, que supera os 250.000 ha., envolvendo uso compartilhado com os Macuxi, Patamona e Taurepang, nas interfaces de suas fronteiras internas, não demarcadas nem demarcáveis. Menos ainda, na hipótese de retirada da área do PARNA que vinha sendo proposta, ninguém se preocupava de explicar para os Ingarikó que, cedo ou tarde, junto ao IBAMA o exército brasileiro poderia chegar nas aldeias situadas dentro dos limites do PARNA para apoiar a logística de seu re-assentamento.

Neste contexto, nos mesmos dias em que, com o aval da recém fundada e inexperiente COPING, associação em busca de legitimar seu papel de representação externa da etnia Ingarikó, na tentativa de recortar, internamente à região Serra do Sol o espaço político tradicionalmente ocupado pelo CIR, organização da qual participam a maioria das aldeias daquele povo, o IBAMA, ao promover discursos sobre gestão ambiental de difícil entendimento pelos índios, tentava convencer os Ingarikó das vantagens da existência do PARNA em suas terras com promessas de apoio para projetos comunitários, o decreto de homologação da TI RSS introduzia no cenário a inédita e

⁸⁰ Poder Judiciário, TRF da 1ª Região, Agravo de Instrumento n. 2004.01.00.010111-0/RR, Decisão da Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

incógnita figura da “dupla afetação” para a área sobreposta, preconizando uma gestão compartilhada entre IBAMA, FUNAI e “comunidade indígena Ingarikó”.

Em junho de 2005, junto a representantes do CIR e em qualidade de assessor técnico, participamos de uma reunião de consulta e planejamento de um projeto CIR/PDPI⁸⁴ de valorização e resgate da agro-biodiversidade no centro etno-regional da Serra do Sol. Nesta oportunidade, aproveitando a presença das lideranças de todas as aldeias Ingarikó, os representantes do CIR repassaram informações e discutiram a recente homologação. Durante a discussão foi possível, por um lado confirmar a satisfação das lideranças Ingarikó pela homologação da TI em área contínua; por outro lado constatar que elas desconheciam os detalhes relativos ao PARNA, e manifestavam insatisfação com relação a sua permanência, não entendiam o significado de “dupla afetação” e “gestão compartilhada”, e confirmavam a oposição ao PARNA manifestada nas discussões realizadas 5 anos antes, sintetizadas no relatório “Kaané!”⁸⁵.

Considerando por um lado o contexto histórico-político local, marcado por quase 3 décadas de conflitos e tentativas de impedir a demarcação da RSS em área contínua que sempre buscaram fomentar divisões entre aldeias e povos da TI, e por outro lado as dificuldades de instituições como IBAMA e FUNAI em se articular e coordenar trabalhos conjuntos, e tendo em vista a complexidade dos temas e aspectos envolvidos na gestão ambiental de uma área indígena, ainda mais pluri-étnica, tudo indica que a implementação de uma idéia tão nova, incógnita e desafiadora como a “dupla afetação” ou a “gestão compartilhada” representa uma tarefa extremamente delicada e arriscada.

No caso específico da TI RSS, o fato de ter indicado no decreto de homologação a “comunidade Ingarikó” como único co-gestor indígena numa área pluri-étnica, representa uma falha grave, fomentadora de novos conflitos e divisões. Mais de um ano depois da homologação, enquanto o prazo legal de 1 ano para a desintrusão de todos os ocupantes não indígenas passou sem que sua determinação fosse cumprida, e o IBAMA continua deliberada e dramaticamente ausente de suas responsabilidades em coibir os crimes ambientais perpetrados na TI pela expansão descontrolada das monoculturas, está evidente que os tempos ainda estão longe de ser maduros para se iniciar um tal experimento em condições que garantam minimamente algumas chances de resultados positivos⁸⁶.

⁸⁴ Projeto PDPI n. 197. Projeto Etno-conservação Roraima. Consulta e elaboração participativa de um projeto de etno-conservação da agro-biodiversidade visando a segurança alimentar em terras indígenas de Roraima. Apresentado pelo CIR e financiado pelo PDPI, o projeto abrange toda a Raposa Serra do Sol, prevendo a realização de oficinas de consulta e etno-diagnóstico nos 10 centros regionais e sub-regionais do CIR na TI.

⁸⁵ Lauriola, op. cit., 2000.

⁸⁶ Isso apareceu claramente na discussão da III Reunião de 2006 da Coordenação Ampliada do CIR, realizada em 05 de Setembro de 2006, na qual participaram representantes do IBAMA/RR, da FUNAI/RR e da FUNAI Brasília (CGPIMA e PPTAL) entre outros. Enquanto o IBAMA tentava cobrar do CIR uma participação mais ativa de encontros e reuniões de articulação e criação de um Grupo de Trabalho para Gestão Compartilhada do PARNA Monte Roraima, as lideranças indígenas questionavam a

Por outro lado, a co-gestão prevista pelo decreto homologatório, na medida em que sua abrangência for interpretada como ampliável a todos os povos e à gestão territorial e ambiental da TI como um todo, poderia ser transformada numa oportunidade preciosa para se pautar ações e discussões a partir das demandas e prioridades dos índios, representando assim um laboratório para a gestão ambiental e o etno-desenvolvimento sustentável das Terras Indígenas da Amazônia.

Nesta perspectiva a participação indígena não é apenas importante enquanto acompanhamento consciente das políticas governamentais de conservação e sustentabilidade. Ela é fundamental enquanto protagonista central dos futuros processos de etno-planejamento e etno-desenvolvimento. A qualidade da participação é o fator mais importante: a mesma definição dos objetivos da conservação, partindo da perspectiva cultural e dos objetivos sociais dos próprios índios, dentro de seu atual relacionamento com seus recursos naturais, é a chave da viabilidade e do sucesso de qualquer plano de gestão territorial da TI. A perspectiva de conservação dos próprios índios pode e deve ser integrada no plano: pois eles dependem, em sua cultura e estilo de vida, do ambiente onde vivem, eles têm um interesse direto em usá-lo de maneira sustentável, e em preservá-lo para seus filhos e netos. Antes de qualquer outra coisa, se o objetivo é o de preservar o ambiente natural na área do Monte Roraima como em toda a TI RSS, um grande esforço é preciso na compreensão do relacionamento complexo que os povos indígenas da região Serra do Sol mantêm com seu meio ambiente, através de seus modelos e regras de apropriação e uso do espaço e dos recursos naturais. Qualquer plano de manejo ou projeto de desenvolvimento que não tome os fatores humanos, sociais e culturais como pontos de partida não será viável. A experiência do Plano de Manejo do IBAMA para o PNMR não precisa ser repetida para prová-lo.

XII. CULTURA E CONSERVAÇÃO: RUMO A POLÍTICAS ETNO-AMBIENTAIS NÃO ETNOCENTRÍCAS

Práticas de manejo eficazes e viáveis fazem parte da cultura indígena, e algumas delas emergem no discurso dos índios sobre o Parque. O primeiro exemplo concerne a localização e as regras associadas à caça, e às regras de manutenção de áreas de reserva de caça; o segundo diz respeito ao papel das práticas agrícolas indígenas em preservar a floresta. Tudo indica tratar-se de estratégias conscientes e deliberadas, cujo objetivo é o de “deixar os animais se reproduzirem” e “evitar que a floresta vire campo”. O estilo de

abordagem do assunto definida pelo decreto de homologação que, ao mencionar apenas os Ingarikó, fomentava divisões e conflitos com as outras etnias da TI. Por outro lado, ao ser cobrado sobre sua inoperância frente aos crimes ambientais cometidos pelos arroteiros, o IBAMA/RR afirmava não poder proceder ao embargo das monoculturas, mesmo sendo elas privas de licenciamento ambiental e frente às abundantes provas dos crimes ambientais cometidos, por não poder correr o risco de perder uma ação de ressarcimento de danos, caso os arroteiros ganhassem um possível recurso na justiça contra o embargo do IBAMA.

vida e a cultura indígenas dependem da riqueza e diversidade de recursos que a floresta, as serras e os campos abertos da TI oferecem, e eles querem preservá-la. Em consequência de seus modelos de uso direto e de recursos múltiplos, a diversidade dos ambientes ecológicos e com ela a própria biodiversidade da TI representa para os índios um investimento em “capital natural”, e uma estratégia mais viável que aquela de maximização da produtividade monocultural. Proteger a continuidade e a viabilidade de seu estilo de vida e de seu relacionamento com a biodiversidade significa proteger a biodiversidade mesma.

O zoneamento técnico de cima para baixo, ignorando tais práticas e suas regras, não só entrará necessariamente em conflito com os modelos indígenas de apropriação do espaço, e uso dos recursos naturais, mas é muito provável que, satisfazendo apenas as representações científicas abstratas do que é ou deveria ser um ecossistema natural teórico, sem presença humana, acabe falhando em seu real objetivo – a conservação da biodiversidade. Já muitos casos mostram que um ecossistema pode evoluir de maneira imprevisível, e não necessariamente desejável, quando as pressões antrópicas são removidas. Dois cenários amplos podem ser delineados. Se a predação humana for removida com eficácia, é difícil prever como a dinâmica e a distribuição da população das outras espécies evoluirão – a biodiversidade poderia diminuir. Se, ao contrário, como frequentemente acontece, as proibições de cima para baixo não são aplicadas com eficácia e durabilidade, um regime de acesso e uso comum é substituído de fato pelo livre acesso, levando à tragédia coletiva da degradação ambiental. Nos dois casos, o resultado seria uma política de alto custo social e ecologicamente ineficaz⁸⁷.

Se, ao contrário, for abandonada a referência normativa à separação artificial entre homem e natureza, e o conhecimento etnoecológico for integrado na definição explícita de formas de uso e regras de manejo, as chances são maiores que um sistema de gestão ecologicamente sustentável e socialmente viável possa ser definido e implementado, sem grandes mudanças nas atuais formas de uso dos recursos naturais, implicando um custo social baixo ou negativo (isto é um benefício social), e resultando num modelo onde as atividades e regras indígenas emergem como uma componente fundamental e explícita da conservação.

No nosso caso específico, os povos indígenas da TI Raposa Serra do Sol, em conjunto, já estão movendo os primeiros passos na direção de um planejamento etnoambiental sustentável da TI, mediante a realização de um trabalho de etnomapeamento. Este projeto, iniciado em 2001 pelo CIR, com o apoio da TNC, junto ao reconhecimento pelo trabalho constante de organização e mobilização na busca do reconhecimento e defesa dos direitos dos povos da TI RSS, cuja coerência etno-ambiental profunda é

⁸⁷ Para uma discussão de possíveis exemplos destas dinâmicas, e das possibilidades abertas por uma abordagem centrada na cultura, relacionadas com nosso estudo de caso, remetemos o leitor interessado a Lauriola, *op. cit.*, in Barreto e Souza Lima, *op. cit.*, 2006.

demonstrada pelo próprio modelo de demarcação “rio a rio”⁸⁸ reivindicado, valeu ao CIR o reconhecimento do Prêmio Chico Mendes de Meio Ambiente em 2002.

XIII. CONCLUSÃO: REDIRECIONAR FUNDOS ECOLÓGICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ETNODESENVOLVIMENTO

Hoje existem sinais da possibilidade de redirecionar uma porção significativa da disponibilidade global a pagar para serviços ambientais para apoiar povos indígenas e outras populações tradicionais em suas contribuições diretas e indiretas para a conservação de áreas ricas e sensíveis em biodiversidade. Programas como os projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) do PPG7, e/ou como os editais do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) para Gestão Ambiental em Terras Indígenas, junto ao crescente reconhecimento funcional das TI's como áreas protegidas e ao avanço das discussões de propostas como o GEF Indígena, são primeiros passos nesta direção. A promoção de pesquisas socioambientais e etnoecológicas poderia contribuir para a emergência de planos de manejo realmente participativos para as Terras Indígenas. Pois as TI's representam áreas de ecossistemas naturais muito maiores do que todas as Unidades de Conservação juntas, este representa um tema crucial para a conservação da Amazônia no Brasil. A formatação de mecanismos de “renda verde”⁸⁹ para os serviços de conservação fornecidos por povos indígenas e outras populações locais e/ou tradicionais teria o efeito simultâneo de livrá-los de diferentes formas de pressão externa que os condenam a degradar seu estilo de vida junto a seu meio ambiente, e poderia representar o quadro de novas políticas de desenvolvimento sustentável para a região amazônica⁹⁰.

Os dados fundiários (as TI's representam mais de 20% da terra) e de cobertura florestal (elas incluem mais de 50% da floresta em pé) na Amazônia brasileira mostram a relevância e possivelmente a eficiência da propriedade comum em termos de conservação. As TI's mostram até hoje um registro notável em termos de conservação: análises efetuadas com base em imagens de satélite mostram claramente como o reconhecimento da propriedade comum, tanto das TI's como das UC's de uso sustentável, funciona como barreira a fatores de degradação ambiental como o desmatamento e o fogo.

⁸⁸ Através do slogan “rio a rio”, desde a década de 70, as lideranças indígenas do CIR sempre reivindicaram a demarcação da TI RSS como área única delimitada por fronteiras naturais: o divisor de águas das serras dos Montes Roraima e Caburáí, fronteira com a Venezuela e a Guiana ao Norte, e os principais rios que descem destas serras: Surumu, Maú, Tacutu.

⁸⁹ Ver Mauro Almeida, « Zoneamento e Populações Tradicionais », palestra apresentada no Seminário de Avaliação da Metodologia do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia, Manaus, 03-05/10/2000.

⁹⁰ Ver Philip Fearnside, « Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural », in C. Cavalcanti (ed.), *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*, Cortez, São Paulo, 1997, pp. 314-344.

Isto não significa que os povos indígenas possam ser considerados inerentemente conservacionistas: casos e exemplos que apontam tendências opostas existem, pois em muitos casos, na falta de opções alternativas, os índios reagem de maneira similar aos não-índios aos mesmos tipos de estímulos econômicos de curto prazo que produzem degradação ambiental. Hoje, com a retomada do crescimento demográfico indígena e as crescentes pressões para a abertura e a integração dos espaços econômicos a todos os níveis, as barreiras jurídicas e legais que se interpõem à exploração mercantil direta, imediata e predatória dos recursos naturais das TI's estão se tornando frágeis, na ausência de políticas específicas à altura dos desafios da gestão sustentável desses territórios. Porém “a capacidade dos povos indígenas em defender e manter suas florestas dá a eles um papel ainda não remunerado em fornecer serviços ambientais. Para definir seu futuro, eles precisam perceber que seu papel conservacionista tem valor e também representa a base de sua sustentação”⁹¹.

No campo, estudos de caso como o do Monte Roraima mostram a existência de regras e estratégias conscientes e deliberadas adotadas por povos indígenas para usar seus recursos naturais de forma sustentável. O campo nos aponta também possíveis caminhos para desenvolver abordagens capazes de juntar um *empowerment* baseado na propriedade comum com a conservação da diversidade cultural e biológica, rumo a um futuro comum sustentável.

Reconhecer plenamente o status de propriedade comum das TI's, tanto ao nível legal-institucional, como no campo, através do reconhecimento e do incentivo adequado aos serviços de conservação fornecidos pelas populações indígenas, representa um desafio para a definição e implementação de políticas públicas, de grande relevância na agenda política nacional brasileira e da conservação global, na medida em que se reconheça a Amazônia brasileira como possivelmente o maior laboratório socioambiental mundial da conservação baseada nos “comuns”. Por um lado, o reconhecimento pleno e profundo do status de propriedade comum de áreas tão vastas do território brasileiro impulsionaria o debate político interno além dos tradicionais divisores de águas estado/mercado e público/privado, assim como além de uma abordagem estritamente nacionalista da questão da soberania, na direção de mecanismos de democracia baseados no *empowerment* local. Por outro lado, levaria a uma profunda reorientação das prioridades nacionais e dos fundos globais da conservação, da preservação integral para estratégias de conservação e uso sustentável.

De fato, mecanismos de valorização global dos serviços ambientais da Amazônia já começam a serem desenvolvidos. A Iniciativa do Escudo das Guianas (GSI Initiative) do governo da Holanda, representa um exemplo de particular interesse para a área objeto do nosso estudo: o objetivo da Iniciativa é de oferecer na região (Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Estados do AP, PA e RR no Brasil, Estados de Amazonas

⁹¹ Fearnside, P., *Conservation policy in Brazilian Amazonia: Understanding the Dilemmas*, working paper, 2001.

e Bolívar na Venezuela, Colômbia) contrapartidas financeiras diretas para serviços ecológicos globais como captura e/ou armazenamento de carbono, manutenção do ciclo hidrológico, conservação da biodiversidade. O programa ARPA, já mencionado, representa um outro exemplo de política pública baseada na valorização dos serviços ambientais. Outro exemplo é o Pró-Ambiente, programa de apoio à agricultura familiar sustentável na Amazônia, que incorpora diretamente formas de remuneração de serviços ambientais nas práticas produtivas, através de um modelo contratual coletivo e com base em indicadores como o desmatamento evitado e a introdução de técnicas de cultivo que minimizem ou eliminem o uso do fogo.

Resumindo, tudo indica que chegou a hora de enfrentar o desafio da valorização das Terras Indígenas em termos dos serviços ecológicos que elas oferecem. Se a política indigenista desempenhada pelo Estado em primeira pessoa no sentido de garantir as demarcações foi fundamental, e em alguns casos ainda não esgotou sua função de garantir o espaço vital da reprodução física e cultural dos povos indígenas, hoje, para enfrentar a altura este novo desafio, ela precisa evoluir rapidamente, abrindo-se às parcerias necessárias com os demais setores, tanto governamentais (transversalidade das políticas públicas), como da sociedade civil organizada, organizações indígenas e outros, desde o nível local até o internacional e global, buscando definir da forma mais apropriada o papel e as contribuições de cada um.

Este desafio coloca as perspectivas das políticas públicas para o desenvolvimento, tanto dos povos indígenas, como de regiões como a Amazônia, onde se concentram a maioria das Terras Indígenas do Brasil, frente a algumas escolhas chave.

Em primeiro lugar, vale a pena destacar mais uma vez que, nesta perspectiva, a definição e consolidação da situação fundiária das Terras Indígenas, conforme a atual configuração jurídica inscrita na constituição, representa um primeiro passo fundamental e irrenunciável. Não há como gerenciar recursos ambientais e territoriais coletivos, ainda menos como valorizar seus serviços ambientais, sem uma definição clara das fronteiras físicas e espaciais destes recursos.

Até o momento, o governo Lula parece estar movendo passos contraditórios nesta direção. Por um lado a definição de pendências fundiárias históricas e de alto valor simbólico, como a própria TI RSS representam pontos positivos. Por outro lado elementos da própria demarcação, como a preservação do Município de Uiramutã, e a formulação falha e contraditória da tentativa de composição representada pela “dupla afetação” do PNMR, assim como elementos de outros casos e TI’s, abrem precedentes arriscados, brechas de negociação, indefinições, incertezas, incoerências potencialmente perigosas, capazes de minar os alicerces dos direitos fundiários indígenas que, delineados pela Constituição Brasileira de 1988, vêm sendo objeto de crescentes ataques políticos. Ao se colocar em discussão princípios básicos de certeza do direito o risco é de render potencialmente provisória qualquer demarcação de TI, deixando a porta aberta

para formas de “privatização” e “mercantilização” desses territórios. Como observava o antropólogo Marco Paulo Froés Schettino em setembro de 2004:

« Terra Indígena é um conceito jurídico. Significa aquelas porções de terra - ocupadas tradicionalmente pelos índios ou das quais estes foram comprovadamente expulsos - que o Estado brasileiro reconhece como de usufruto exclusivo dos índios, permanecendo o domínio dessas com a União. São terras inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis (Art. 231 da Constituição Federal). (...) Demarcar as terras indígenas é um direito das sociedades indígenas, que o povo brasileiro reconheceu na Constituição Federal (Art. 231). (...) Demarcar as terras indígenas é um dever legal e institucional do Estado, hoje previsto não apenas pela Constituição Federal e pela Lei 6.001 de 1973, mas também pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil. (...)

O governo Lula começou sua participação no processo histórico de reconhecimento de direitos originários indígenas de forma atabalhoada. (...) O presidente não se furtou ao dever legal e ético de homologar as demarcações de 35 terras indígenas, dando continuidade ao trabalho de anos, iniciados em governos anteriores, demonstrando boa vontade, mesmo que ainda acumulem sobre sua mesa 17 terras demarcadas aguardando homologação. Não obstante "vacilou" e não homologou a Terra Indígena Raposa Serra do Sol em Roraima, negando direito líquido e certo às etnias Ingaricó, Taurepang, Makuxi, Patamona e Wapixana que há 26 anos lutam pelo reconhecimento de sua terra. Abriu perigoso precedente ao politizar o sagrado direito à terra, submetendo-o à barganha com os políticos locais, até que se criou condições para que, por meio de liminares conseguissem na justiça obstruir o reconhecimento dessa terra. Fez-se, então, dessa omissão moeda de troca e oportunidade para reforçar a histórica posição daqueles que invadem e violentam os territórios e as pessoas indígenas no Brasil. (...)

Outro ato assustador do atual governo foi a redução da Terra Indígena Baú, no Pará, pertencente aos Kaiapó. Foi reduzida em aproximadamente 307 mil hectares com base numa negociação sem qualquer base legal e a despeito de qualquer fundamento antropológico. Os termos iniciais dessa negociação constituíam na compra aos índios da terra, em parcelas, pelos municípios de Novo Progresso e Altamira. Esta redução foi oficializada por meio de uma portaria do Ministro da Justiça publicada no Diário Oficial - Nº 1.487, de 8/10/2003 - e está sendo anunciado como parâmetro para "casos semelhantes" em que as terras indígenas estejam invadidas, um escândalo! Tal ato remete aos anos mais obscuros do indigenismo nacional quando, nas primeiras décadas do século passado sob a égide do extinto Serviço de Proteção aos Índios, o Estado acomodava o esbulho de terras indígenas, hoje reeditado por meio de uma política de fatos consumados. (...)

O governo Lula assim permanecendo entrará para a história como o governo que retrocedeu os direitos territoriais indígenas a patamares iguais aos governos agrários do início do século passado, e a patamares muito

inferiores aos dos governos próximos passados, inclusive aqueles do regime militar”⁹².

Em segundo lugar, uma vez definidas as fronteiras externas dos territórios indígenas, a questão das regras internas de apropriação e uso destes espaços e recursos naturais comuns se encontra frente a uma encruzilhada entre duas escolhas fundamentais e alternativas.

A primeira alternativa, que podemos definir de “abertura imediata ao mercado dos recursos naturais” ou do “desenvolvimento mediante privatização”, consiste em entrar no jogo da exploração direta de suas riquezas e recursos naturais, renováveis e não, segundo os modelos definidos atualmente pelas demandas do mercado. Neste sentido existe uma conjunção de forças e interesses que pressionam para remover as barreiras jurídicas atualmente existentes, representados de um lado por propostas como a de regulamentação da mineração em Terras Indígenas, e do outro por setores indígenas que reclamam o direito de explorar livremente os recursos de suas terras. Este caminho levaria, talvez progressivamente, mas inevitavelmente, à privatização dos mecanismos de apropriação dos recursos, e em última análise, das próprias TI’s. Embora ninguém possa ter certeza do futuro, e este caminho se apresente de imediato como o de maior viabilidade econômica, é legítimo levantar sérias dúvidas sobre o caráter sustentável, ecológico e socialmente, do processo de desenvolvimento associado a este tipo de escolha, entre outros porque trata-se de uma escolha dificilmente reversível, já que mesmo quando possível, os custos de recuperação ambiental de ecossistemas degradados que perderam sua capacidade de fornecer serviços ecológicos são extremamente elevados.

A segunda alternativa, que podemos definir de “valorização dos serviços ecológicos”, ou do “desenvolvimento etno-diferenciado”, se inscreveria mais no médio a longo prazo, buscando articular a valorização e remuneração dos serviços ecológicos das TI’s, através da criação de mecanismos de fomento e apoio ao desenvolvimento local dentro de patamares que preservem a manutenção e reprodução das bases de recursos naturais fornecedoras de tais serviços. Neste sentido, a manutenção e valorização do atual regime jurídico das TI’s como recursos em regime de propriedade comum, não só seria possível, mas aparece como um requisito chave da viabilidade de tal estratégia. A sustentabilidade ecológica e social do processo de desenvolvimento associado a este segundo tipo de escolha seria em boa parte resultante de suas próprias premissas, enquanto sua viabilidade econômica dependeria da formatação dos mecanismos de remuneração dos serviços ecológicos, assim como da articulação de mecanismos de mercado com políticas públicas pertinentes e adequadas. Trata-se sem dúvida de um caminho inicialmente mais difícil de se percorrer, como todos os caminhos novos e que requerem originalidade e criatividade. Mas ao mesmo tempo, como todos os modelos ambientalmente conservadores e inspirados pelo princípio de precaução, ele preserva o

⁹² Schettino, M.P., « O governo lula e as terras indígenas », artigo circulado pela internet, Setembro de 2004.

valor de opção e apresenta a vantagem da reversibilidade: preservando basicamente intacta sua base de recursos naturais, sua exploração direta sempre fica possível a custos de transição baixos ou nulos. Além disso, esta segunda alternativa é compatível com medidas e processos de reinvestimento eco e etno-solidário que, considerando a heterogeneidade da qualidade ambiental e da capacidade de suporte entre TI's de diferentes regiões do Brasil, visem reequilibrar a capacidade de geração de serviços ecológicos entre TI's com diferente qualidade ambiental, como mais um instrumento da autonomia de escolha de cada povo sobre seu futuro⁹³.

Concluindo, vale a pena alertar contra um dos riscos associados ao crescimento do conteúdo “ecológico” das novas políticas indigenistas e socioambientais mais em geral: o da possível excessiva “ecologização” das questões de direito à autonomia e à diferença das populações indígenas e tradicionais mais em geral, à qual poderiam estar associados os riscos de políticas mais “ecocráticas” que democráticas. Neste respeito o caso das áreas de sobreposição entre UC's e TI's pode ser emblemático: se soluções negociadas e configurações institucionais inovadoras como a proposta do ISA de criação de uma nova categoria de UC específica para as TI's, a Reserva indígena de Recursos Naturais (RIRN)⁹⁴, podem apontar o caminho de soluções sustentáveis para os conflitos de hoje, para que seja resguardada a autonomia do direito indígena nas TI's, nos parece fundamental que tais soluções guardem natureza contratual e revogável. Resumindo, se o direito humano à diferença e à livre escolha é o mais importante, os povos indígenas, como as demais sociedades humanas, não podem abrir mão do direito a não se encaixar em nossos estereótipos ocidentais de “ecologicamente corretos”.

⁹³ Após destacar as profundas diferenças regionais das TI's em termos de qualidade ambiental e capacidade de suporte de suas populações, como por exemplo entre as TI's da Amazônia e as do Nordeste ou do Sul, o II Seminário Nacional « BASES PARA UMA NOVA POLÍTICA INDIGENISTA », que em dezembro de 2002 reuniu, junto a indigenistas e acadêmicos, lideranças e representantes das principais organizações indígenas do Brasil no Museu Nacional, RJ, incluiu, entre suas propostas para o governo Lula, a da criação de um fundo eco-solidário de valorização dos serviços ecológicos. Na carta do seminário, O QUE ESPERAMOS DO GOVERNO LULA A PARTIR DE JANEIRO/2003, lê-se : « Propõe-se a formulação de um programa e fundo interinstitucional específico de valoração e remuneração dos serviços ecológicos nas terras indígenas, a ser utilizado de forma solidária, independentemente da região de sua arrecadação, priorizando a recuperação e gestão ambiental das terras indígenas degradadas em todo o país ».

⁹⁴ Ver M. Santilli, « Reservas Indígenas de Recursos Naturais », in ISA et. al., *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*, Ed. Estação Liberdade, São Paulo, 2001.