

# MEIO AMBIENTE E ETNODESENVOLVIMENTO DOS INDIGENAS DO NORDESTE

## *THE ENVIRONMENT AND ETHNICAL DEVELOPMENT OF INDIANS IN THE NORTHEAST OF BRAZIL*

*Duciran Van Marsen Farena*

UFPB e Ministério Público Federal, João Pessoa, PB; Brasil

dfarena@gmail.com

**Resumo:** O presente artigo parte da caracterização do indígena que reivindica sua identidade na Região Nordeste do Brasil como “fajuto”, em contraposição ao “autêntico” índio amazônico, para demonstrar os problemas de negativa cultural que sofrem estas comunidades, decorrentes do acentuado processo de supressão de suas culturas característico da formação histórica regional. Em seguida, é analisado o conceito de índio, o direito à posse de suas terras e o usufruto exclusivo das riquezas de suas terras, assegurado pela Constituição, para defender que esta garantia não assegurou às comunidades indígenas a desejada autonomia econômica. À falta de alternativas econômicas reais, as comunidades indígenas acabam reproduzindo as estruturas econômicas existentes antes da demarcação de seus territórios. São analisados os conceitos de patrimônio indígena, de desenvolvimento sustentável e etnodesenvolvimento, sendo este o desenvolvimento de acordo com a identidade cultural dos povos diferenciados. Por derradeiro, embora não tenham as comunidades indígenas poder de veto sobre empreendimentos energéticos ou minerários em seus territórios, devem, nos termos da Constituição Federal e da Convenção OIT n. 169, ser consultados previamente. Transparência e respeito pelas peculiaridades culturais da comunidade objeto da consulta são requeridos no processo de consulta.

**Palavras chave:** Povos Indígenas, Nordeste, Potiguaras da Paraíba, Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável, Etnodesenvolvimento, Consulta prévia.

**Abstract:** *Starting from the characterization of in Northeastern Brazil's indigenous people as “fake”, in opposition to the “authentic” Amazon Indian , the article tries to demonstrate that the cultural denial that these communities suffer as a result of the severe process of elimination of their cultural characteristics, as a result from the region's historical formation. It is then examined the concept of indigenous people, the right to their land and exclusive use of the riches of them, granted by the Constitution. However, these guarantees have not ensures economic autonomy to the brazilian's indigenous communities. In the absence of real economic alternatives, indigenous communities end up reproducing the economic structures that existed before the demarcation of their territories. The article goes on to analyze the concepts of Indian heritage, sustainable development and ethnodevelopment, this being the development in accordance with the cultural identity of the traditional peoples. For the last, although indigenous communities have no veto power over mining and energy projects in their lands, they have the right to be consulted prior to the start of these economic activities. Transparency and respect for the cultural peculiarities are required in this consultation process.*

**Key Words:** *Indigenous people, Northeast, Paraíba's Potiguaras, Environment, Sustainable development, Ethnodevelopment, Right to consultation.*

## Meio Ambiente e Etnodesenvolvimento dos Indígenas do Nordeste

### 1. Indígenas do Nordeste. Resistência e ressurgimento.

Dentre os indígenas brasileiros, os povos indígenas do Nordeste ocupam uma posição peculiar, por se tratar da região onde mais cedo se desenvolveu a colonização, desprovida de grandes obstáculos naturais à penetração no interior. Mesmo o fenômeno recorrente da seca não apresentava dificuldades ao estabelecimento dos primeiros núcleos colonizadores, uma população esparsa que em terra abundante podia congrega-se às fontes de água durante a estiagem, antes que a ocupação integral do território e o advento da grande propriedade impedissem este acesso, dando origem às grandes fomes e migrações do século XIX e seguinte. Todos estes fatores implicaram em um processo de assimilação e aculturação indígena diferenciado do que ocorreu no restante do país, que provocou consequências que ainda hoje são sentidas, em termos de preconceito e discriminação, não derivados da condição de índio de per si, mas da caracterização como “indígenas fajutos”, portadores não de uma história ou cultura, mas sim dos famosos “cocares de pena de galinha pintada”. A própria adoção do cristianismo como religião predominante (mais recentemente, sob a forma de cultos neopentecostais) é apontada abertamente como prova “cabal” da inexistência ali de “autênticas” comunidades indígenas.

Não é o propósito deste ensaio aprofundar as origens dessa assimilação diferenciada dos povos indígenas nordestinos, dos quais muitos, subjugados após os episódios da resistência, receberam a qualificação de “índio manso” ou “índio misturado”, mas sim explorar algumas das sequelas deste processo que subsistem nas suas relações internas, com o meio ambiente e não indígenas. O principal problema dos povos indígenas do Nordeste, afetando-os em diferentes graus de intensidade, é o problema do reconhecimento - não só do reconhecimento pelo outro - mas também do auto-reconhecimento, no plano coletivo. Efetivamente, se o indígena não tem dificuldade em reivindicar para si ou para sua comunidade a condição indígena, falta-lhe muitas vezes, em consequência do quase desaparecimento cultural enfrentado, como reconhecer no próximo a mesma condição.

De fato, é longa a tradição de “recenseamentos” dos povos indígenas no Nordeste, como por exemplo o “censo” indígena dos Potiguaras da Paraíba iniciado pela Fundação Nacional do Índio -FUNAI em 2005, e até hoje, por diversas dificuldades, não concluído. Nenhuma surpresa há em que este

<sup>1</sup> Possui graduação em direito pela Universidade Federal do Ceará (1986) e doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (1996). Atualmente é professor da Universidade Federal da Paraíba, lecionando as disciplinas Direito Tributário e Ciência das Finanças e Direito Financeiro. É Procurador da República desde 1997, lotado em João Pessoa-PB. É Procurador Regional dos Direitos do Cidadão na Paraíba desde 2003. Foi Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos da Paraíba no período 2008-2012 e conselheiro desde 2007.

censo seja não só apoiado, mas reivindicado pelas aldeias como uma obrigação do órgão indigenista. Nas disputas internas pelo comando das comunidades potiguaras, é recorrente o argumento de que o adversário “não é índio” ou que está atraindo “não indígenas” como forma de ampliar seu “eleitorado”. A expansão do número de indígenas, que entre os Potiguaras da Paraíba é incerto e ronda entre os dez e treze mil indivíduos, pode ser vista tanto como um movimento em sentido oposto à repressão da condição de índio do passado, como resultado da atração da população não indígena pelos benefícios adicionais oferecidos a estes, um diferencial importante em meio à extrema pobreza da área (Litoral Norte do Estado da Paraíba). Com efeito, além da assistência da Funai, os indígenas recebem assistência médica diferenciada, particularmente sentida nos casos de média e alta complexidade, onde, por meio de convênios da então Fundação Nacional de Saúde (hoje, Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde - SESAI), o indígena pode ter acesso a hospitais particulares indisponíveis no Sistema Único de Saúde.

O rolo compressor da homogeneização cultural, no tocante aos Potiguaras, legou um índio assimilado ao modo de vida do homem rural e das pequenas urbes da Zona da Mata Nordestina, quase indistinguível da comunidade não indígena. A própria integração dos indígenas à política paroquial dos municípios demonstra este processo: o Município de Baía da Traição, no litoral da Paraíba, e onde se situa a Terra Indígena do mesmo nome, foi o primeiro do país a eleger prefeitos indígenas, que não deixaram qualquer marca sensível em suas administrações, em relação a qualquer outro mandato. A confusão entre a política interna indígena e a política local é demonstrada pelo fato de que uma liderança indígena é sempre um candidato natural a vereador. Apesar dessa integração, a política municipal não representa nenhum avanço para a causa indígena nas comunidades, muitas vezes servindo apenas para acirrar seus conflitos, por conta das opções políticas de caciques e seus opositores. A disputa graça em torno de empregos nas escolas e postos de saúde, prevalecendo grandemente o nepotismo. Os proprietários rurais, tradicionalmente a força dominante na política local, servem-se destes conflitos para dividir a comunidade indígena e fazerem prevalecer seus interesses, opostos à demarcação das terras.

Outra característica da questão indígena no Nordeste é o “ressurgimento” de povos indígenas. Embora a solidariedade entre os povos indígenas no seio de suas organizações (a exemplo da APOIMNE - Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas e Espírito Santo) aos novos “entrantes” seja em geral instantâneo, o novo grupo indígena vem disputar junto à FUNAI recursos cada vez mais escassos, criando tensões. A “retomada indentitária” dos novos povos já inicia sob o signo da resistência das populações e autoridades dos municípios onde se situam as comunidades reivindicadoras, gerando a necessidade destas de buscarem, antes de mais nada, o reconhecimento das instituições. É o caso da emergência étnica dos Tabajaras da Paraíba (cujo território reclamado situa-se no Litoral Sul do Estado), surgida em meio à conflagração não só com os tradicionais plantadores de cana, mas também com projetos turísticos e industriais (cimenteiras).

Para o povo ressurgente, a realização do relatório de fundamentação antropológica para fins de caracterização da ocupação tradicional indígena assume crucial importância. Não é incomum, assim, que o grupo ressurgente tenha como fundamental que este procedimento seja deflagrado ou acelerado, apelando inclusive ao Ministério Público Federal neste afã.

## **2. A ocupação Potiguara no litoral norte da Paraíba.**

É bem documentada a presença dos Potiguaras no litoral da Paraíba à época do descobrimento. Hoje os remanescentes deste povo concentram-se no litoral norte do Estado, em três terras indígenas, a de Baía da Traição, homologada em 29/10/1991, através do Decreto nº 267 (D.O.U. de 30/10/1991), a de Jacaré de São Domingos, homologada pelo Decreto s/nº, de 1º.10.93, e a de Monte-Mor, declarada de ocupação tradicional indígena pela Portaria Ministerial n. 2.135/2007.

O povo Potiguara espalha-se hoje pelos municípios paraibanos de Baía da Traição, Marcação e Rio Tinto, com elementos residentes também em municípios vizinhos (como Mamanguape e Mataraca) e, por força das migrações, em João Pessoa, Rio de Janeiro e São Paulo. Apesar do profundo processo de absorção dos costumes e valores impostos pela colonização, Império e República, lograram manter consciência histórica de sua identidade, reconhecidos por inúmeros atos e políticas oficiais já no século XIX.

Conforme Frans Moonen, os Potiguaras opuseram forte resistência aos colonizadores (ao contrário dos Tabajaras, cuja aliança com os Portugueses em 1585 permitiu a conquista definitiva da Paraíba), sendo que após a expulsão dos holandeses foram sendo gradativamente subjugados até que no Século XVIII estavam reduzidos a poucos aldeamentos, que ainda por cima foram invadidos por não indígenas, resultando daí em processo crescente de miscigenação, perda da identidade cultural e exploração.

Em 1862, D. Pedro II determinou o loteamento dos aldeamentos, dividindo-os entre as famílias indígenas. Tal medida resultou fatal para a sobrevivência coletiva dos potiguaras, que receberam o golpe derradeiro com a implantação, nos anos 20 do Século XX, pela família sueca Lundgren, de indústria de confecções na cidade de Rio Tinto. Muitos indígenas foram coagidos a vender seus lotes para a fábrica e, sem alternativas, obrigados a trabalharem nela. Vilas operárias adjacentes foram construídas pela empresa para abrigar os indígenas convertidos em mão de obra barata para a indústria. No início dos anos 80, este empreendimento industrial, que já vinha definhando, chega ao fim. Restam as vilas obreiras e construções em estado de abandono e as enormes extensões de terra adquiridas pelos Lundgren, depois incorporadas a empresas imobiliária e agropastoril. Nos anos 70, as terras agrícolas, devastadas pelo corte de madeira para as caldeiras da fábrica, são arrendadas a destilarias vindas de Pernambuco para produção de cana de açúcar, atividade que a despeito de sua estagnação relativa na região, é desenvolvida até hoje.

A herança deste processo de extermínio cultural persiste até hoje, em forma de conflitos externos, com usineiros e plantadores de cana, que com medidas judiciais conseguem retardar os processos de demarcação, e com as municipalidades, e internos, acirrados pela política municipal. No meio de tudo, o preconceito generalizado, já que são vistos como a “razão” do atraso do litoral norte do Estado, enquanto o turismo floresce na parte Sul (área onde ressurgem os índios Tabajaras).

Para os povos indígenas do Nordeste, região ainda marcada pela perpetuação da grande propriedade rural ainda não integrada, ou integrada deficientemente, ao ciclo do agronegócio, a principal demanda ainda é a terra e a proteção do Estado. À míngua de fronteiras e do fantasma de

“missionários” estrangeiros, o argumento principal dos latifundiários será a inexistência ou extinção dos indígenas na região.

### **3. Do Conceito de Índio.**

Povos indígenas são aqueles “que descendem de povos que pré-existem aos estados atuais (feito histórico), conservam totalmente ou parcialmente suas instituições sociais, políticas, culturais ou modos de vida (vigência atual), e que têm autoconsciência de sua própria identidade (critério subjetivo)”

Tal definição é inspirada na Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002, a qual se aplica:

- a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
  - b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.
2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

Três elementos, o histórico, o objetivo (vigência atual) e o subjetivo convergem para definir o indígena. Afasta-se, desse modo, no plano coletivo, a idéia preconceituosa de que basta um determinado grupo (moradores de uma favela, por exemplo) autodeclarar-se indígena para fazer jus à proteção constitucional dispensada a estes, em especial a posse exclusiva da terra. No plano individual, especialmente em povos fortemente assimilados, como os nordestinos, o problema pode se apresentar, sendo frequente que pessoas apanhadas em delitos ambientais (caça ou pesca ilegal, comercialização de aves silvestres) declarem-se indígenas na crença de que poderão escapar da incidência das leis ambientais. Nesse caso, deve prevalecer a autodeterminação indígena para que os próprios índios identifiquem os integrantes de suas sociedades. Era este o critério do fracassado intento de censo dos Potiguaras, não isento de problemas, pois muitas vezes lideranças reconhecem de forma impensada pessoas sem descendência ou muito menos identificação com a comunidade indígena; no entanto, a condição de “não indígena” do reconhecido retorna tão logo ele se envolva em uma disputa. Em um caso exemplificativo, o Prefeito de um município, ao ter seu viveiro de camarão embargado pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente), e inquérito policial instaurado, logo conseguiu declaração de lideranças reconhecendo-o como indígena - condição na qual até então não demonstrara interesse.

O Estatuto do Índio (Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973) elege a ascendência, o auto-reconhecimento e a pertinência como requisitos para a condição de indígena :

“Art. 3.º ... omissis

I - índio ou silvícola - é todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional;

Considerado o princípio da autodeterminação dos povos indígenas, este “ser identificado” só pode ser correspondente à identificação étnica grupal, e não a oficial ou por terceiros não indígenas. Significa dizer que não basta o indivíduo identificar-se como indígena, o grupo – quando existente - deve também reconhecê-lo como tal. Mesmo o índio expulso do grupo (banido) não perde sua condição, até porque a própria submissão a este pena é um reconhecimento de sua condição de indígena. Por outro lado, aquele que, independentemente de sua ascendência, jamais tendo se identificado como indígena nem compartilhado de qualquer espécie de modo de vida da comunidade, declara esta condição apenas para efeitos penais – ou de acesso a ações afirmativas – nunca será indígena nem poderá ser tido como tal pelos poderes públicos.

Enfim, a adoção de práticas e religiões não indígenas não descaracteriza uma comunidade, nem a condição de indígena de uma pessoa. O importante é que o grupo de ascendência pré-colombiana (e não o indivíduo) mantenha (ou resgate) a sua consciência de sua origem, e que se identifique como um descendente daqueles grupos que interagiram com o colonizador, em sua chegada, independentemente de como vivem hoje. De mais a mais, a ninguém cabe disciplinar o modo de vida das comunidades indígenas, apenas a eles cabe dizer quais as transformações que aceitam e quais rejeitam. Na decisão do caso “Raposa Serra do Sol” (PET n. 3.388-RR, Relator Ministro Carlos Ayres Britto, julgado em 19/03/2009, Informativo STF n. 539, foi consignada acertada lição sobre a natureza da proteção ao índio dispensada pela Constituição Federal:

4. O SIGNIFICADO DO SUBSTANTIVO “ÍNDIOS” NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O substantivo “índios” é usado pela Constituição Federal de 1988 por um modo invariavelmente plural, para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias. Propósito constitucional de retratar uma diversidade indígena tanto interétnica quanto intra-étnica. Índios em processo de aculturação permanecem índios para o fim de proteção constitucional. Proteção constitucional que não se limita aos silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estágio de habitantes da selva.

É preciso esclarecer ainda que o procedimento de identificação do povo indígena como pressuposto da demarcação é indispensável para que à comunidade venha a ter posse integral e usufruto de sua terra ancestral, não para a condição grupal ou individual de indígena, nem para que sejam destinatários de políticas públicas de proteção específica.

#### **4. Direitos indígenas e a Constituição**

Os direitos indígenas sobre a terra são originários, vale dizer, congênitos, nascem não de um título, ou de qualquer outro fato jurídico ou negócio, mas sim de seu domínio sobre as terras por eles ocupadas à época do descobrimento. Segundo o artigo 231 da Constituição Federal:

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

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

(...)

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

A Constituição não criou estes direitos – eles preexistem à formação do Estado Brasileiro, derivados que são da posse da terra pelos indígenas antes da conquista, e independem do procedimento administrativo previsto no Decreto nº 1775/96, que culmina no decreto homologatório da demarcação pelo Presidente da República (parágrafo 1º ao art. 19 da Lei nº 6.001/73). Esta ato não é constitutivo do direito sobre a terra; limita-se a declarar uma situação que já decorre da ocupação tradicional de um povo indígena. Sua finalidade é formalizar a propriedade da União, o usufruto exclusivo do povo indígena sobre a terra, e seus atributos de inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade, nos termos do art. 231, § 6º, da Constituição, segundo o qual “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé”. Na prefalada decisão “Raposa Serra do Sol” (Pet. 3388) foi reafirmada a natureza originária dos direitos indígenas sobre a terra, e o caráter declaratório do ato de demarcação:

12. DIREITOS “ORIGINÁRIOS”. Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente “reconhecidos”, e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de “originários”, a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como “nulos e extintos” (§ 6º do art. 231 da CF).

Consequências fundamentais que se extraem do caráter declaratório da demarcação são: a) não há direito de retenção de terras indígenas, nem mesmo pelo não pagamento da indenização devida aos possuidores de boa fé (ACO 323/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/03/97); b) a proteção possessória é outorgada ao indígena desde a instauração do processo de demarcação, dispondo o §2º ao art. 19 da Lei nº 6.001/73 que “contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão do interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petitória ou à demarcatória”. c) somente o possuidor de boa fé terá direito à indenização por benfeitorias realizadas, nunca pela propriedade da terra.

A posse indígena, por sua vez, é conceito mais amplo do que a posse civil, pois abarca não só o espaço vital para a sobrevivência da coletividade, mas também aquele que é referência na construção da identidade daquele povo, não importando que a ocupação tenha se dado em data posterior ao descobrimento. De acordo com o art. 23 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), “Considera-se posse do índio ou silvícola a ocupação efetiva da terra que, de acordo com os usos, costumes e tradições tribais, detém e onde habita ou exerce atividade indispensável à sua subsistência ou economicamente útil”. Decisões de nossos tribunais tem visualizado a correta natureza da posse indígena, bem como reafirmado a vedação legal de interditos proibitórios contra a demarcação:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE. POSSE IMEMORIAL. PATAXÓ HÃ HÃ HÃE. I - A posse indígena não é regulada pelo Código Civil, e sim pela Constituição Federal. II - A posse dos índios é imemorial, não importando, pois, que o não índio esteja há muitos anos na posse efetiva da terra. (TRF 1, AGRAVO DE INSTRUMENTO, Processo n. 96.01.39172-0/BA, TERCEIRA TURMA, Relator JUIZ TOURINHO NETO, Publicado em 17/02/1997)

Assim a posse indígena não se confunde com a mera ocupação física, do espaço onde o índio se encontra. A presença física constante não é requisito, podendo ser eventual (áreas de cerimônias, enterros, caça). A ocupação – como fenômeno coletivo – deve ser imemorial – isto é, remontar à época da colonização, mas não é necessário que tenha sido contínua, podendo ter ocorrido rupturas, forçadas ou mesmo espontâneas.

Os indígenas Potiguara de Monte Mor tiveram seus aldeamentos violentamente desmantelados pela ação exploratória a partir do século XX, sendo ao cabo confinados a vilas operárias agregadas à tecelagem Rio Tinto. Com todos seus lotes confiscadas pelos Lundgren, passaram a não ter nenhum acesso a terra para plantio, trabalhando como operários na fábrica destes. Com a decadência da indústria e seu posterior fechamento, e privados de meios de subsistência, começaram a realizar plantios de subsistência em áreas desocupadas ou de “descanso” do plantio de cana de açúcar, agora arrendadas a destilarias, sofrendo imediatas ações possessórias por parte das empresas.

Neste caso, a mera presença do índio no núcleo urbano (nas prefaladas vilas), mesmo sem qualquer acesso à área rural, é suficiente para caracterizar a posse indígena e sua proteção, que, naturalmente, não poderia se confinar as casinhas das vilas operárias que agora ocupam, sem qualquer meio de sobrevivência.

Lamentavelmente, a Justiça Federal ainda resiste em reconhecer este direito, chegando ao ponto de blindar o direito de propriedade da forma mais absoluta até que haja a conclusão da demarcação – desfecho que os proprietários procuram evitar a todo transe, propondo toda sorte de ações judiciais.

Muitas vezes é, na prática, “anulado” o procedimento demarcatório, com base em equivocada inteligência da Súmula 650, do Supremo Tribunal Federal, negando-se proteção possessória aos

índios, não raro para expulsar membros da comunidade que ocupam a terra há décadas. Todavia, somente a extinção total da comunidade indígena exclui, de plano, a posse indígena, nos termos da citada súmula, editada em razão dos inúmeros questionamentos com relação à cobrança pela União de taxa de ocupação e laudêmio decorrentes dos extintos aldeamentos indígena de São Miguel e Guarulhos, em São Paulo, terras não reclamadas por indígena algum. Em que pese esta realidade, a súmula – e a jurisprudência que a ela deu origem – continua a ser mal interpretada para obstaculizar pretensões legítimas dos povos indígenas em todo o território nacional.

Em síntese, aldeamento extinto, para efeito da Súmula 650, é somente aquele cuja propriedade ainda permanece com a União, embora não reclamado por nenhum povo ou comunidade indígena.

Em ações de reintegração de posse, é frequente que os requerentes busquem desqualificar o caráter coletivo da ocupação, atribuindo-a a poucas pessoas e, também, a condição de indígena dessas pessoas, quando suscitada. Por último, procuram caracterizar a ocupação como sendo apenas o lugar que o indígena mora. Assim, em uma área disputada, se o indígena expande um plantio de subsistência sobre uma área não plantada, o proprietário ingressa com a ação possessória alegando que aquela área não estava “ocupada” pela comunidade. No entanto, é característica da posse indígena que ela seja sempre coletiva; não importa que seja um indígena ou vários; a proteção a ser dispensada é idêntica.

## **5. O usufruto exclusivo das riquezas pelos povos indígenas**

A Constituição Federal assegura aos indígenas a posse permanente das terras por eles tradicionalmente ocupadas, “cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”. (§ 2º, art. 231, C.F).

Os percalços da demarcação da Terra Indígena Potiguara de Monte Mor demonstram o longo caminho para o usufruto exclusivo das riquezas de suas terras pelas comunidades indígenas. Durante mais de dez anos, o processo de demarcação sofreu com reviravoltas administrativas (como o despacho n. 50/99, do então Ministro Renan Calheiros, que determinou a exclusão dos estudos de demarcação de todas as terras particulares pertencentes à Rio Vermelho Agropastoril, Destilaria Miriri e outros usineiros e plantadores de cana), e judiciais. Finalmente o Superior Tribunal de Justiça, em ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, reconheceu a ilegalidade do referido despacho ministerial (RESP n. 802.412-PB, Relatora Ministra Denise Arruda, 7 de novembro de 2006), propiciando a expedição da Portaria MJ nº 2.135, de 14 de dezembro de 2007, que reconheceu a posse permanente da comunidade indígena Potiguara sobre uma área delimitada de 7.487 hectares localizada entre os municípios paraibanos de Rio Tinto e Marcação.

Em 2009, transitada em julgado a decisão do STJ, e com o início dos trabalhos da demarcação física da área, eis que destilaria e proprietários rurais ingressam com uma ação ordinária levantando as mesmas questões já decididas no citado Recurso Especial, relativas à nulidade do processo de demarcação. Argumentaram ainda com a não existência de índios na área, e também

que a demarcação física constituiria um “outro procedimento demarcatório”, do qual não foram cientificados para o exercício do direito de defesa. Indeferido o pedido de tutela antecipada, os autores agravaram ao Tribunal Regional Federal da 5a. Região.

Rompendo com a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos do processo de demarcação, o Desembargador Federal Francisco Barros Dias, concedeu parcialmente liminar requestada pelos autores para “assegurar à impetrante o exercício de suas atividades, sem restrições de quem quer que seja, no livre exercício do uso de suas propriedades e do trânsito de veículos e pessoas em todo o percurso que for destinado às suas propriedades, seja em relação a pessoas ou bens”. (AGTR 100248 PB).

Esta decisão, apesar de ressaltar a continuidade do processo administrativo de demarcação, na verdade eliminou a força executória do ato declaratório de posse indígena( Portaria MJ nº 2.135/07), na medida em que o particular restou autorizado até a impedir os trabalhos de demarcação física, sob o argumento de que estes embaraçariam o exercício de suas atividades, e a continuar com seu processo de expulsão dos indígenas da área, mediante ações possessórias. De fato, a liminar fora juntada em todos as ações de reintegração de posse manejadas sempre na Justiça Estadual – mercê da política de sistematicamente não reconhecer existência de indígenas na região -demandando incessante esforço do Ministério Público Federal e Funai para o deslocamento dos feitos à Justiça Federal. Além do mais, o levantamento das benfeitorias foi comprometido, porque os proprietários privados ficaram livres para, com base na decisão, expandir plantios e introduzir novas benfeitorias, tornando o trabalho de avaliação para indenização interminável.

Em 2011, o Tribunal Regional Federal da 5a.Região finalmente julgou o agravo, nos seguintes termos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 100248 PB (2009.05.00.077269-5)AGRTE: DESTILARIA MIRIRI S/A AGRDO: FUNAI - FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIOREPTE: PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL - 5ª REGIÃO AGRDO: UNIÃO AGRDO: COMUNIDADE INDÍGENA POTIGUARA MONTE-MOR ORIGEM: 1ª VARA FEDERAL DA PARAÍBA - PB RELATOR : JUIZ FRANCISCO DE BARROS E SILVA (CONVOCADO) -PRIMEIRA TURMA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DEMANDA ANULATÓRIA DE PROCESSO DEDEMARCAÇÃO DE ÁREA INDÍGENA. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. INDEFERIMENTO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE VÍCIO MANIFESTO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Cuida-se de agravo de instrumento contra decisão que indeferiu o pedido de antecipação de tutela, para suspender processo administrativo de demarcação de terra indígena, bem como indeferiu a inclusão da comunidade indígena na qualidade de litisconsorte passiva necessária. 2.Na demanda anulatória de ato administrativo deve ser citado, como litisconsorte necessário, o beneficiário do ato guerreado, pois sua esfera jurídica será diretamente atingida pela sentença. Demanda dilação probatória incompatível com a tutela antecipada

3.Saber se os integrantes da comunidade indígena “foram assimilados pela cultura dominante” e se os aldeamentos em questão foram extintos na época do Império. Nas palavras da própria agravante, “é inquestionável tratar-se de matéria de fato controversa, somente passível de solução por meios ordinários com a produção de prova técnica e pessoal, com perícia e investigação, após o que será possível aferir a veracidade das conclusões esboçadas pela FUNAI, no parecer técnico que serviu de esteio para a Portaria Ministerial discutida”.

4. A prova documental não se mostra capaz de infirmar o Relatório de Investigação da Terra Indígena. Mesmo os pontos impugnados pela agravante foram razoavelmente explicados pelo relatório, como no que tange à influência do catolicismo sobre a comunidade indígena.

5.O material científico acostado pela agravante, produzido fora do âmbito da FUNAI, depõe contra o seu pleito e inclusive atesta a existência de três aldeias potiguara em Monte-Mor (Brasília e Lagoa Grande, no município de Marcação, e Jaraguá, no município de Rio Tinto).

6.Não há vícios no Decreto n. 1.775/96 ao atribuir competência à FUNAI para a demarcação de terras indígenas, pois criada justamente para coordenar as políticas públicas do setor. Ademais, os atos decisórios são prolatados pelo Ministro da Justiça e pelo Presidente da República, alheios aos quadros da Fundação.

7.Embora criticável o art. 2º, §7º, do Decreto n. 1.775/96, ao silenciar sobre a intimação pessoal dos interessados, no caso concreto a agravante se manifestou na seara administrativa, no prazo regulamentar, sem invocar prejuízos para a sua defesa.

(...)

11. Agravo parcialmente provido, apenas para manter a Comunidade Indígena Potiguara Monte-Mor no pólo passivo da demanda

No tocante ao clássico argumento de que os indígenas do lugar de há muito perderam esta condição, vale destacar o seguinte trecho do voto condutor:

A prova documental trazida aos autos não se mostra capaz de infirmar o Relatório de Investigação da Terra Indígena de Monte-Mor (...) Por exemplo, quanto à influência do catolicismo, o relatório informa que a igreja de Nossa Senhora dos Prazeres foi construída no início do século XVIII pelos próprios índios, razão pela qual se reveste de “caráter estratégico para a afirmação étnica e como sinal diacrítico fundamental de representação das fronteiras entre índios e não-índios” (fl. 387). Por outro lado, em sua petição recursal a agravante reiteradamente qualifica os integrantes da comunidade como “índios misturados”, utilizando-se de ensaio científico “Somos índios misturados: a concepção de história, sangue e terra entre os Potiguara da Paraíba”, de José Glebson Vieira, cuja cópia foi anexada aos autos. Após a leitura atenta do referido material, peço vênua para transcrever as suas conclusões: “Traduzido em termos nativos, ser índio misturado significa estar vinculado aos antepassados através da substância (o sangue), cuja memória se define pela ligação inextirpável com a terra. A relação com a coletividade se expressa pelo sangue, ligando as gerações e produzindo o ‘corpo’ e a pessoa, remetendo não só a uma recuperação mais primitiva da memória, mas também às imagens mais expressivas da autoctonia” (fl. 306). Dito em outros termos, o material acostado aos autos pela agravante, produzido aparentemente fora dos quadros da FUNAI, depõe contra o seu pleito, inclusive atestando a existência de três aldeias potiguara em Monte-Mor: Brasília e Lagoa Grande, no município de Marcação, e Jaraguá, no município de Rio Tinto (fl. 299). Comparando-se o mencionado artigo com a Informação n. 35/DEID, que integra o procedimento administrativo de demarcação de terra indígena BSB – 1821/2000, percebe-se que são justamente as aldeias que se visa proteger com a demarcação ora guerreada (fl. 441) e que a agravante reputava extintas ainda nos idos do Império. (...)

O usufruto exclusivo, contudo, não tem sido uma garantia de desenvolvimento para a comunidade indígena, que tende a reproduzir os mesmos esquemas de produção que existiam antes da posse exclusiva. No Nordeste esse fenômeno é bastante visível com a expansão da cana-de-açúcar sobre os remanescentes florestais mantidos ali pelos antigos proprietários para darem uma satisfação aos órgãos ambientais. Avanço que se dá em detrimento da agricultura tradicional e da própria harmonia da comunidade, que assiste ao surgimento de “latifundiários” indígenas.

Embora a posse dos indígenas seja coletiva, a prática entre os potiguaras, derivada das repartições oficiais de terra em lotes nos séculos passados é de dividir a terra entre seus integrantes. Mesmo os empreendimentos coletivos ou cooperativos não possuem na verdade este caráter, sendo controlados por uma família determinada ou alguns elementos da comunidade. Não há em geral partilha de recursos com os demais indígenas, mesmo da própria aldeia.

À míngua de alternativas econômicas viáveis florescem os arrendamentos para plantio de cana de açúcar. Esta cultura exige forte investimento inicial, o qual o indígena não tem condições de arcar, mesmo com recursos da agricultura familiar. Assim, o indígena “dono” da gleba - ou o cacique - acaba arrendando a área a plantadores ou usinas, na condição de testa de ferro. Para haver um mínimo retorno, a atividade deve então se expandir, criando confronto com outros integrantes da comunidade, insatisfeito com o avanço desta cultura sobre as áreas agriculturáveis, e com a apropriação exclusiva dos resultados pelos indígenas que estão à frente do arrendamento. Outra modalidade de arrendamento é o chamado indireto, em que o índio efetivamente é o responsável pelo plantio da área, mas, na hora da colheita, é obrigado a ceder quase toda sua produção a quem o financiou.

O arrendamento, é uma prática deletéria ao sustento da comunidade, na medida em que propicia o usufruto da terra por não indígena e priva os demais membros da coletividade, não envolvidos no acordo clandestino, de qualquer benefício. Por esta razão a jurisprudência não tem hesitado em responsabilizar criminalmente os autores destas práticas:

ACR - APELAÇÃO CRIMINAL – 8644 Processo: 2001.04.01.080440-0/RS - RELATOR: DES. JUIZ VOLKMER DE CASTILHO ÓRGÃO JULGADOR: TURMA ESPECIAL APELANTE: VALDIR JOAQUIM APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DATA DA DECISÃO: 24/07/2002 DATA DA PUBLICAÇÃO NO DJ: 14/08/2002 página 397.

EMENTA: ESTELIONATO. ARRENDAMENTO DE TERRAS INDÍGENAS. ART. 171, § 2º, I, CP.

As terras indígenas, sendo patrimônio da União, são inalienáveis e indisponíveis, insuscetíveis a exploração de terceiros senão pelos próprios índios, observando as regras estabelecidas pela FUNAI. Arrendamento irregular em favor de terceiro.

Os réus tinham plenas condições de conhecer a ilicitude de suas condutas, já que, sendo lideranças indígenas, deveriam ser conhecedores dos limites entre o lícito e o ilícito em se tratando de arrendamento de terras indígenas. Condenação adequada e pena de reclusão bem substituída. Multa mantida, ressalvado o parcelamento.

Recurso improvido. A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do relator.

Qual seria então a alternativa viável para a subsistência indígena que não deixe o indígena nas mãos do fornecedor? A inalienabilidade e indisponibilidade das terras indígenas (§ 4º, do art. 231, C.F.) inviabilizam qualquer possibilidade negocial dentro dessas terras, ou haveria alguma opção compatível com a autonomia indígena para decidir sobre a forma de usufruto das riquezas de suas terras?

Parece certo que o primado do usufruto exclusivo não exclui, a princípio, a cooperação de terceiros não índios, em acordos negociais, com atividades econômicas exercidas dentro de terras indígenas, desde que, consentidas por toda a comunidade, não impliquem em restrições ou limitações a seus membros e que haja garantias de proveito geral mediante distribuição equitativa dos ganhos. O assunto - comumente levantado nas propostas de parceria para atividades ecoturísticas - ainda é polêmico, à míngua de regulamentação. Contudo, a nosso ver, não há impedimento constitucional a esse tipo de parceria, ou mesmo à administração terceirizada de empreendimentos pertencentes à comunidade (como um hotel ou um roteiro ecoturístico) sob pena de perpetuar a dependência econômica desses povos.

Contudo, é bem de se ver que qualquer possibilidade de execução contra bens indígenas, mesmo em caso de inadimplência da comunidade, estaria inteiramente vedada, o que certamente representa forte desestímulo para negócios desse tipo:

*Origem: TRF - PRIMEIRA REGIÃO Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 199901000851325  
Processo: 199901000851325 UF: DF Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA SUPLEMENTAR  
Data da decisão: 6/3/2002 Documento: TRF100126676 DJ DATA: 1/4/2002 PAGINA: 226  
JUIZ JULIER SEBASTIÃO DA SILVA (CONV.)  
CONSTITUCIONAL E CIVIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. CELEBRAÇÃO DE  
ACORDO AGROPECUÁRIO COM EMPRESA PRIVADA. ROMPIMENTO UNILATERAL  
DO ACORDO PELA FUNAI. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. PARÁGRAFO  
6º, ART. 231, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - Em se tratando de terras indígenas, não produzem  
efeitos jurídicos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse destas, conforme  
dispõe o art. 231, § 6º da Constituição Federal, não gerando, portanto, direito à indenização o  
rompimento unilateral de projeto, o qual foi implementado em terra dos silvícolas. - Apelação  
improvida.*

## **6. Meio ambiente e etnodesenvolvimento dos indígenas do Nordeste. A Convenção 169 – OIT.**

Ora vistos como bons selvagens, vivendo em perfeita harmonia com o meio ambiente, ora como entraves ao progresso, desperdiçando uma “terra de abundância” (como era o Brasil primevo), aos índios foi atribuído, como visto, o usufruto exclusivo das riquezas das suas terras. Surge, assim, a noção de “patrimônio indígena” cuja gestão é legalmente atribuída à FUNAI (art. 1o, inciso II, Lei 5.371/67). Mas o que é o patrimônio indígena e até que ponto compreende a natureza existente em suas terras? Aos indígenas teria sido atribuído somente o usufruto, ou também a responsabilidade pela preservação ambiental das terras de que detém a posse?

O patrimônio indígena a nosso ver envolve não só o que é suscetível de exploração econômica, mas também o insuscetível – as áreas de preservação permanente, e outros integrantes da fauna e flora protegida. Assim, ao indígena não está só cometida a prerrogativa do usufruto, mas também o dever de conservação. É claro que temperamentos devem ser aceitos, conforme as práticas culturais indígenas. No caso de espécimes protegidas, entendo que não deve ser criminalizado o uso conforme os costumes indígenas, e desde que não ponha em risco a sobrevivência do espécime.

Contudo, nenhuma ferramenta foi dada aos indígenas para o usufruto da terra, e o uso sustentável dos recursos naturais. Há que se fazer uma diferença entre o padrão de territorialidade do índio amazônico, que em regra mantém formas tradicionais de ocupação em territórios extensos, e o indígena das demais regiões, que se aglomera em áreas confinadas e fragmentadas, ali realizando uma exploração “não tradicional” de recursos naturais também em ambientes extremamente antropizados. Na Amazônia, o avanço do gado bovino encontrou nas Terras Indígenas obstáculo maior do que nas unidades de conservação. No Nordeste, a mentalidade preservacionista é praticamente inexistente, e a pressão por meios de sobrevivência, da Bahia ao Maranhão, muitas vezes concorre para a devastação dos poucos remanescentes florestais existentes em suas terras – demarcadas ou reivindicadas. No caso de Terras Indígenas coincidentes com unidades de

conservação – como ocorre com o caso do Parque Nacional do Monte Pascoal e os índios Pataxós – e a Área de Preservação Ambiental do Rio Mamanguape e os Potiguaras, na Paraíba. No Nordeste o indígena não raro não está apenas em conflito com os proprietários da terra, mas também com os órgãos ambientais.

No Estado da Paraíba, não existe nenhuma cultura agrícola extensiva que represente *commodity* importante, além da cana de açúcar nas regiões chuvosas da Zona da Mata e Brejo. Mas esta cultura ali encontra-se deficientemente integrada no modelo do agronegócio global, em estado de virtual estagnação, com baixa mecanização e produtividade, ou mesmo em decadência. Exemplifica-o o fato de que nenhum projeto de implantação de novas usinas existe no momento em toda a Zona da Mata nordestina, ao contrário do boom verificado em outros lugares (São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, partes da Amazônia).

Não é de hoje que a monocultura da cana de açúcar é visto como um elemento disfuncional na economia e na paisagem da Zona da Mata Nordestina. Segundo Gilberto Freyre, em lição ainda atual, “o açúcar da usina parece que deixou de entrar com qualquer contingente na valorização da vida e da cultura do Nordeste, para ser apenas a sina de diminuição em tudo: a diminuição da saúde do homem; a diminuição das fontes naturais e da beleza da paisagem; a diminuição da inteligência, da sensibilidade, ou da emoção da gente do Nordeste, que hoje quando se manifesta é quase sempre em atitudes e crispção, de ressentimento e de revolta... a usina não teve força para acrescentar nada de positivo a essa civilização; só tem feito diminuí-la”

Na Zona da Mata Nordestina, o agronegócio (à provável exceção do reflorestamento para indústrias de papel no sul da Bahia), está praticamente reduzido à cana de açúcar. Não é de surpreender que usineiros e plantadores de cana sejam os grandes adversários de comunidades indígenas como os Potiguaras (que, por sua vez, também plantam cana para fornecer a estas mesmas usinas). E que a retomada de terras seja seguida da distribuição das “socas” entre os indígenas, ou mesmo arrendamentos aos ex-plantadores da área.

Uma análise sobre o desenvolvimento – ou sua ausência – nas terras indígenas não dispensa a consideração acerca de qual desenvolvimento seria desejável. O desenvolvimento não é um fim em si mesmo, mas um instrumento que corresponde a um anseio universal por bem-estar, por qualidade de vida, para o indivíduo e a comunidade. Certamente que sob este aspecto, não há desenvolvimento na maioria das comunidades indígenas brasileiras. Mas os meios para alcançar este bem-estar diferem.

Em primeiro lugar, cumpre recordar o conceito de desenvolvimento sustentável, conceito surgido em 1987 com o Relatório Brundtland, veio se contrapor ao desenvolvimento identificado com o crescimento econômico. O conceito de desenvolvimento sustentável incorpora a noção de finitude dos recursos naturais terrestres -, que vinha em elaboração desde os anos 70, preconizando o uso dos recursos naturais na proporção de sua capacidade de renovação, para conciliar uma estratégia de conservação com o crescimento econômico. Doutra parte, pode-se dizer que o desenvolvimento sustentável introduz no sistema econômico uma nova geração de externalidades – aquelas que ainda não ocorreram. Assim, os custos futuros devem ser levados em conta no preço atual. Segundo

Thomas Kesselring, os custos para a regeneração dos recursos naturais devem ser integrados aos preços, mesmo que esses custos não possam exatamente calculados: “é melhor tentar mediar estes custos que ignorá-los completamente (Hawken). *Os preços devem refletir a verdade ecológica.* Esse princípio é chave para a sustentabilidade”.

Por sua vez, o etnodesenvolvimento estaria está para o “indigenismo integracionista” como o velho desenvolvimento (identificado com crescimento econômico) estaria para o desenvolvimento sustentável. Mas são noções que não se confundem.

O etnodesenvolvimento significa desenvolvimento com identidade cultural. Representa uma alternativa ao desenvolvimento etnocentrista, e, ao contrário do indigenismo participativo, não implica apenas na participação dos índios, mas em deixá-los decidir seus próprios destinos. O etnodesenvolvimento pressupõe ainda existirem as condições necessárias para que a capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferenciada possa se manifestar, definindo e guiando seu próprio desenvolvimento (73).

O etnodesenvolvimento igualmente não dispensa o componente da sustentabilidade, de sorte que a preocupação com o bem estar das gerações futuras também deve estar na base das escolhas econômicas da comunidade indígena, que não podem optar por, exemplo, pela exploração predatória dos recursos naturais. No entanto, permanece em aberto, afastada a mística do bom selvagem, a quem caberia a definição do que seria exploração predatória. Podemos considerar, no entanto, que os crimes previstos na Lei n. 9.605/98 não seriam aplicáveis à comunidade indígena *tout court*, sem que se leve em consideração os usos e costumes dos povos indígenas. Na medida em que a exploração de recursos naturais se dá de acordo com estes costumes, é legítima, conforme a Constituição. Já a prática de atividades não tradicionais, predatórias, sujeita o responsável à responsabilidade criminal. A interpretação de tradicionalidade, flexível em outros casos (não se pode exigir do indígena a reprodução exata de costumes e modos de vida os quais foram obrigados a abandonar), no que diz respeito à proteção ambiental, deve levar em conta também a escassez e o risco ao recurso natural. Não haveria imunidade, assim, para o abatimento de fauna protegida com o uso de armas de fogo, para usos não originários (consumo ou rituais) e propósito de venda a não indígenas ou desmatamento para fins de comercialização de madeiras nobres ou abertura de espaços ao gado bovino. As famosas “penas de galinha pintadas”, nesse contexto, mais do que reflexo da descaracterização, passariam a ser uma alternativa de tradicionalidade sustentável.

Estará em poder da comunidade indígena escolher o tipo de desenvolvimento que desejam, mesmo em contraste com o desenvolvimento buscado por outros segmentos da sociedade? Aqui, a presença indígena tem sido um fator de resistência contra grandes obras, no setor de mineração e energia, como Belo Monte.

Em toda a América Latina, comunidades indígenas tem sido adversárias desse tipo de projetos. A Constituição Brasileira estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (artigo 231, § 3º). No

Artigo 49, é reafirmada a competência exclusiva do Congresso Nacional para “autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais”.

A Convenção 169 sobre povos tribais e indígenas da Organização Internacional do Trabalho ampliou não só os destinatários da consulta, prevendo a inclusão de todos os povos tradicionais, mas também seu alcance, tornando-a obrigatória inclusive em casos de medidas legislativas e administrativas capazes de afetá-los diretamente, independentemente da questão do território (artigos 15 e. 6, I). Presentemente, está em discussão a regulamentação dos procedimentos a serem adotados nas consultas prévias (sem embargo da plena auto-aplicabilidade da Convenção, desde sua ratificação), abrindo-se com divergência entre o governo (que entende que basta a consulta) e os representantes das comunidades tradicionais (que entendem possuir poder de veto).

À parte a possibilidade do veto (não prevista na Constituição nem na Convenção 169) importa que esta consulta seja prévia e qualificada, e não apenas uma mera formalidade, para referendar decisões já tomadas. A Comissão de Especialistas em Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT (2012), apreciando o caso Belo Monte, lançou, recentemente, parâmetros para a interpretação da Convenção: a consulta deve ser feita às instituições representativas, e não aos indivíduos diretamente; deve ser de boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, “com a finalidade de chegar a um acordo ou lograr o consentimento a respeito das medidas propostas”, deve ser divulgada com antecipação e permitir a expressão e o conhecimento pleno a respeito das questões levantadas, e das opiniões dos povos interessados, “a fim de que estes possam influir no resultado e seja possível lograr um consenso”, e, enfim, a consulta deve ser realizada de uma maneira aceitável para ambas as partes”

Vale destacar que a usina hidroelétrica de Belo Monte (Altamira, PA) não está sendo construída em terras indígenas, mas afeta diretamente o modo de vida dessas comunidades, incidindo aqui a consulta prevista pela Convenção 169 (e não propriamente a prevista pelo texto constitucional).

A Comissão considerou ainda não é possível considerar cumprimento da obrigação uma simples reunião informativa sem que as comunidades participem dos estudos de impacto ambiental. Enfim, concluiu que com as informações prestadas pelo governo brasileiro não se pode considerar atendida a Convenção no caso Belo Monte, e recomendou a adoção de consultas nos termos dos artigos 6 e 15 da Convenção antes que os efeitos nocivos da construção sejam irreversíveis, bem como ouvir os povos afetados sobre suas prioridades, medidas mitigadoras e indenização.

Com efeito, verifica-se que na prática a consulta somente é realizada quando a decisão política pela construção do empreendimento já está tomada, tornando-a apenas uma formalidade sem sentido (nesses casos, também ocorre que a decisão seja mantida em segredo até a última hora justamente a fim de evitar resistências). Os representantes das comunidades afetadas devem contar não só com voz, mas também com a possibilidade de se contrapor aos argumentos técnicos apresentados, e apresentar propostas de mitigação, com a contratação de especialistas em favor de suas teses, pagos pelo empreendedor ou pelo governo (mas sem interferência na escolha). As

audiências devem ser regulamentadas de forma a garantir não só sua abrangência a participação de todos os integrantes das comunidades afetadas que quiserem, mas também contar com transparência na apresentação de estudos e projeção de impactos. Os termos técnicos devem ser traduzidos de forma a tornaram-se inteligíveis, de acordo com as peculiaridades culturais da comunidade afetada. Somente assim será respeitado o espírito da Constituição e da Convenção 169.

## **7. Conclusões.**

1. A caracterização discriminatória do indígena nordestino como “índio misturado” ou “fajuto”, bem como o intenso processo de destruição cultural sofrido agrega dificuldades adicionais ao auto-reconhecimento e reconhecimento externo dos povos indígenas da região.

Nesse cenário, a negativa da própria existência da comunidade indígena torna-se a principal arma de defesa de proprietários afetados por demarcações no Nordeste, o que ressalta a necessidade de estudos antropológicos precisos e consistentes. No plano individual, a identificação do índio também assume importância fundamental para pacificação de disputas dentro da comunidade indígena, assim como também para evitar que pessoas que não compartilham dos modos de vida indígenas aleguem esta condição como forma de escaparem a responsabilidades penais ou para fins de vantagens em programas de ação afirmativa;

O caráter indígena de uma comunidade é um processo de construção que deita raízes no passado, mas está aberta para absorção das influências da aculturação a que foi submetida até o presente. Não haverá, outrossim, “aldeamento extinto” enquanto um povo reivindicar a terra, secundado por estudos antropológicos que demonstram seu vínculo a ela expresso na ocupação tradicional.

A posse indígena não se confunde com a civilística, abrangendo todo o espaço vital e étnico a partir do qual a comunidade forjou, ao longo do tempo, sua identidade, pouco importando se os vínculos de ocupação da terra estabeleceram-se nos deslocamentos, forçados ou espontâneos, subsequentes à conquista. A proteção possessória dispensada a partir do processo de demarcação não se limita ao espaço físico onde se encontra o índio, mas a todo o espaço necessário para a sobrevivência da coletividade e ao seu território étnico, constituído como referência na vida daquele povo.

O usufruto exclusivo das terras indígenas, pelas respectivas comunidades, não lhes assegurou autonomia econômica. Muitas vezes, à míngua de alternativas viáveis, as comunidades tendem a reproduzir, de forma distorcida ou mesmo ilegal (como no caso de arrendamentos), as estruturas econômicas existentes antes da demarcação. O usufruto exclusivo indígena não exclui a possibilidade de relações negociais com não indígenas, ainda que incidentes sobre a terra, desde que haja controle por parte da comunidade, proveito justificável e repartido equitativamente entre seus membros, e ausência de restrição ou impedimento ao acesso à terra pelos integrantes da comunidade.

6. O patrimônio indígena abrange também a responsabilidade pela preservação ambiental das terras por eles possuídas. O desenvolvimento hoje qualifica-se como sustentável, conceito que

parte da limitação dos recursos naturais incorporando aos preços atuais os custos dos danos às gerações futuras. Por sua vez, o etnodesenvolvimento significa desenvolvimento com identidade cultural. O componente da sustentabilidade também integra este conceito, de sorte que a comunidade indígena não pode optar por melhorias em sua condição de vida de forma predatória.

7. Embora as comunidades tradicionais afetadas não tenham poder de veto à exploração de recursos minerais e energéticos em suas terras, têm o direito à uma consulta prévia e qualificada, traduzida para suas peculiaridades culturais, e inclusive com o apoio de técnicos por ela escolhidos e pagos pelo governo, que lhes permita apresentarem alternativas e estudos independentes.

## REFERÊNCIAS

FAJADO, Raquel Z. Yrigoyen. Aos 20 anos do Convênio 169 da OIT: balanços e desafios da implantação dos direitos dos povos indígenas. In Povos indígenas: Constituições e reformas políticas na América Latina, Ricardo Verdum, org. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

FANY, Ricardo, org. Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições.. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004,

MOONEM, Franz - Os Índios Potiguara da Paraíba, 2a. ed. Digital, Recife, 2008, in [http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ciganos/a\\_pdf/moonen\\_indios\\_potiguara\\_pb\\_2008.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ciganos/a_pdf/moonen_indios_potiguara_pb_2008.pdf) , acesso em 12/12/11

MELLO, Antonio da Silva. Nordeste Brasileiro, Rio de Janeiro: José Olympio, 2ª ed. 1964.

KESSELRING, Thomas. Ética, Política e Desenvolvimento Humano: A Justiça na Era da Globalização. Trad. De Benno Dischinger. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2007, pag. 237.

VERDUN, Ricardo. Tese de doutorado. Brasília: Universidade de Brasília ICS;CEPPAC. Etnodesenvolvimento: Nova;velha utopia do Indigenismo. Fevereiro de 2006, disponível em [http://www.iheal.univ-paris3.fr/IMG/pdf/Tese\\_Verdum\\_etnodesenvolvimento.pdf](http://www.iheal.univ-paris3.fr/IMG/pdf/Tese_Verdum_etnodesenvolvimento.pdf), (73) Acesso em 11.01.2012)

De ordem, encaminhamos a comunicação emitida pela OIT com relação a aplicação da Convenção 169 - “Convênio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (ratificación: 2002)”.

O documento também pode ser acessado no link: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitinformes/informes169/1596-ceacr-brasil-2012.html>