

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

A DUPLA AFETAÇÃO DO TERRITÓRIO WÏI TÎPÎ - TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL E PARQUE NACIONAL DO MONTE RORAIMA: O DESAFIO DA JUSDIVERSIDADE

THE DOUBLE AFFECTATION OF THE WÏI TÎPÎ TERRITORY - RAPOSA SERRA DO SOL INDIGENOUS LAND AND MONTE RORAIMA NATIONAL PARK: THE CHALLENGE OF JUSDIVERSITY

Ronaldo Joaquim da Silveira Lobão¹
Pedro Henrique Ramos Prado Vasques²

Resumo: O texto visa discutir o desafio da gestão de territórios indígenas duplamente afetados por espaços territoriais especialmente protegidos. No caso concreto, analisa a relação entre o território indígena Wïi Tîpî e o Parque Nacional do Monte Roraima (PNMR), ambos circunscritos pela Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), em Roraima. Tem por hipótese que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Petição n. 3.388/2005, que tratou da homologação em área contínua da TIRSS, consolidou um movimento de marginalização do protagonismo indígena na gestão desses espaços. Ao invés de produzir um cenário de maior jusdiversidade e autonomia, o processo judicial teria alçado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) como protagonista nesses espaços, ampliando o caráter tutelar que as instituições estatais continuam adotando no trato dos direitos indígenas. O estudo foi conduzido com base em revisão da literatura e análise documental, tendo sido organizado em três etapas. No primeiro trata da emergência do conflito político entre o povo Ingarikó e o PNMR, o segundo apresenta o momento de homologação da demarcação da TIRSS, a mudança de interpretação jurídica sobre o conceito de sobreposição e a proposta de administração conjunta do espaço, e o terceiro avalia algumas das condicionantes impostas pela decisão do STF e seus impactos no processo de gestão do território. O texto encerra sua análise apresentando considerações sobre os desafios para pensar a jusdiversidade como estratégia para tratar dos conflitos no contexto da dupla afetação entre o território Wïi Tîpî e o PNMR.

Palavras-chave: Território Wïi Tîpî; Parque Nacional do Monte Roraima; Terra Indígena Raposa Serra do Sol; Jusdiversidade.

¹ Professor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito PPGSD, integra o Instituto de Estudos Comparados sobre Administração de Conflitos (INCT-InEAC) da Universidade Federal Fluminense. e-mail: ronaldolobao@yahoo.com.br

² Pesquisador Pós-doutorando do Instituto Nacional de Ciência de Tecnologia para estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU), com bolsa conferida Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). Pesquisador associado do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). e-mail: pedrohvasques@gmail.com

Abstract: The text aims to discuss the challenge of managing indigenous territories doubly affected by specially protected territorial spaces. In the specific case, it analyzes the relationship between the Wü Tîpî indigenous territory and the Monte Roraima National Park (PNMR), both circumscribed by the Raposa Serra do Sol Indigenous Land (TIRSS), in Roraima. It has the hypothesis that the Federal Supreme Court's (STF) decision under the Petition no. 3,388/2005, which dealt with the homologation of the TIRSS in a continuous area, consolidated a marginalization movement of indigenous protagonism in the management of these spaces. Rather than producing a scenario of greater jusdiversity and autonomy, the judicial process would have elevated the federal environmental agency (ICMBio) as a protagonist in these spaces, expanding the tutelary character that state institutions continue to adopt when dealing with indigenous rights. The study was conducted based on literature review and document analysis, having been organized in three stages. The first deals with the emergence of the political conflict between the Ingarikó and the PNMR, the second presents TIRSS's moment of the demarcation homologation, the change of legal interpretation on the overlapping (of indigenous and environmental rights) concept and the proposal for joint administration of the area, and the third assesses some of the conditions imposed by the STF decision and its impacts on the territory management process. The text concludes its analysis by presenting considerations about the challenges in the use of jusdiversity as a strategy to deal with conflicts in the context of the dual affectation between the Wü Tîpî territory and the PNMR.

Keywords: Wü Tîpî Territory; Monte Roraima National Park; Raposa Serra do Sol Indigenous Land; Jusdiversity.

1. Introdução

Neste texto temos por objetivo discutir o desafio da gestão de territórios indígenas duplamente afetados por espaços territoriais especialmente protegidos, notadamente, por Unidades de Conservação (UC). A hipótese a ser trabalhada é a de que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Petição n. 3.388/2005, que tratou da homologação em área contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), consolidou um movimento de marginalização do protagonismo indígena na gestão desses espaços. De fato, a decisão proferida pretendia subordinar os sujeitos políticos – os indígenas – envolvidos às decisões administrativas adotadas pelos servidores técnicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Neste texto, defendemos que esse movimento seria responsável por produzir uma colisão entre o ordenamento interno, já considerando a decisão do STF, e o conteúdo da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (C.169). Assim, seria possível concluir que, ao invés de produzir um cenário de maior jusdiversidade e autonomia, o resultado do processo judicial alçaria o ICMBio à condição de protagonista nesses espaços e ampliaria o caráter tutelar que as instituições estatais continuam adotando como modelo de gestão no trato dos direitos indígenas. Ou seja, retornando à orientação assimilacionista e integracionista contida na Convenção n. 107 da OIT, denunciada na década de 1990 em favor da C. 169, de caráter autonomista e em conformidade com o texto Constitucional.

Para desenvolver os pontos acima apresentados, analisamos a relação entre o território indígena Wîi Tîpî e o Parque Nacional do Monte Roraima, ambos circunscritos pela Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima. Com este objetivo, o texto foi dividido em 3 (três) sessões, nas quais são explicitados elementos chave para conduzir uma avaliação crítica acerca do problema, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira tratamos da emergência do conflito político entre os Ingarikó e o Parque Nacional do Monte Roraima (PNMR). Nessa etapa é apresentada uma breve trajetória sobre a constituição de ambos os territórios e a tentativa de subordinação dos Ingarikó ao modelo de gestão conservacionista da unidade de conservação. Na etapa seguinte, apresentamos o momento de homologação da demarcação da TIRSS, a mudança de interpretação jurídica sobre o conceito de sobreposição e a proposta de administração do espaço em questão a partir de um plano de administração conjunta, na qual os Ingarikó deveriam ter protagonismo na sua elaboração e execução. Por último, analisamos algumas das condicionantes

impostas pela decisão do STF na Petição n. 3.388 que impactaram no processo de gestão do território, retirando o lugar de destaque dos indígenas na formulação da política pública e consagrando ao ICMBio o papel de gestor soberano sobre o espaço duplamente afetado.

2. Instrumentos de gestão: o Plano de Manejo

O processo de constituição do território que viria a ser afetado como Terra Indígena Raposa Serra do Sol remonta ao início do século XX, tendo como precursor do debate normativo a edição de legislação específica sobre o tema pelo Estado do Amazonas (Lei n. 941/1917), voltada para resguardar territórios atinentes às etnias Macuxi e Wapixana. Nos anos seguintes, o Serviço de Proteção do Índio (SPI) assumiu o processo de demarcação da área, mas esse não chegou a ser finalizado. Após a constituição da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) na década de sessenta, retomou-se o processo de identificação dos limites da terra indígena e uma série de grupos de trabalho foram formados para tratar do tema entre as décadas de 1970-80-90.

Apenas em 1993 foi publicado no Diário Oficial da União parecer conclusivo da Funai dirigido ao Ministério da Justiça propondo o reconhecimento em extensão contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol na área total de 1,67 milhão de hectares, englobando tanto a área Ingarikó delimitada quanto o PNMR. Entretanto, com a edição do Decreto n. 1.775/1996 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, instituiu-se o contraditório no processo de demarcação de terras indígenas. Apresentadas inúmeras contestações contra a TIRSS, estas foram integralmente rejeitas pelo Ministério da Justiça. De todo modo, a versão final da área como de posse permanente das etnias indígenas teve uma redução de cerca de 300 mil hectares, tendo sido a Portaria n. 820 publicada apenas em 1998. Esta, por sua vez, foi alterada pela Portaria n. 534/2005, que foi homologada pelo Decreto de 15 de abril 2005. Dentre as inúmeras ações judiciais, a demarcação foi questionada no STJ pelo Estado de Roraima e, finalmente, no STF, dando origem a Petição n. 3.388 que, ao ser julgada de forma conclusiva pelo Supremo Tribunal Federal em 2013, teria pacificado o assunto.

Em paralelo, enquanto eram conduzidas análises envolvendo a identificação dos limites da TIRSS na década de 1980, em 1988, a FUNAI constituiu grupo de trabalho para realizar estudos e levantamentos fundiários e cartorial visando à demarcação e definição das atividades a serem implementadas, haja vista o Projeto Calha Norte na região Raposa / Serra do Sol, em Roraima. Como resultado dessas avaliações, a FUNAI elaborou o Parecer n. 220 de 24 de maio de 1989, que

propôs a demarcação da Área Indígena Ingarikó com aproximadamente 90.000 hectares, o que foi aprovado pela própria instituição com a edição da Portaria n. 354 de 13 de junho de 1989. Ocorre que, a área em questão é menor do que aquela ocupada originariamente pelo povo Ingarikó, na Região das Serras, as terras de Siikë, o sábio, irmão de Macunaimë³. Na tradução interétnica realizada, as terras identificadas como de ocupação tradicional do povo Ingarikó, ficaram conhecidas como etnorregião Wîi Tîpî. Nestas terras está localizado o Monte Roraima, mãe dos dois irmãos, Macunaimë e Siikë. De fato, a etnorregião Wîi Tîpî se espalha pelas fronteiras entre o Brasil, a Venezuela e a Guiana.

Segundo Sartori (2019), um de seus entrevistados teria mencionado que, após a publicação da referida portaria, funcionários do alto escalão do governo teriam entrado em contato com o escritório do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em Roraima indagando se havia interesse em constituir uma nova unidade de conservação na área em questão. Com a sinalização positiva por parte da superintendência do IBAMA em Roraima, 15 (quinze) dias após a edição da portaria de demarcação pela Funai, foi criado o Parque Nacional do Monte Roraima, pelo Decreto n. 97.887/1989, circundando a Área Indígena Ingarikó nas três faces adjacentes à tríplice fronteira. Não há menção na norma a respeito da sua sobreposição à Terra Indígena Ingarikó – que se distingue da Área Indígena demarcada pela Funai –, apesar do direito indígena às terras tradicionalmente ocupadas estar em vigor desde 1988, por força da Constituição Federal. Importante destacar que a criação do PNMR se deu como parte de uma série outras ações articuladas que delinearam a política ambiental na região da Amazônia brasileira no período. Nesse sentido, vale destacar a instituição via Decreto, em outubro 1988, do Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia – também conhecido como “Nossa Natureza” – e a própria criação do IBAMA, no ano seguinte, também por meio de Decreto.

Apesar da intersectorialidade ser uma marca na formatação da referida política pública, em se tratando da Amazônia Legal, não é possível dissociar o protagonismo militar na sua execução. No caso do programa Nossa Natureza, presidiram a comissão executiva e as coordenações geral e a executiva, em detrimento de representantes do setor ambiental, ou do Ministério do Interior. Assim, não raro é possível observar na literatura interpretações no sentido que os militares teriam utilizado da política conservacionista/ambiental como instrumento para viabilizar agendas ligadas

³ Mário de Andrade não concebeu o mito de Macunaimë em sua relação com o mundo dos brancos. Os Ingarikó não conhecem completamente este outro lado (ainda?).

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

à soberania e segurança nacional (e.g., Sartori, 2019; Mello, 2006). Dessa forma, se a constituição de um Parque Nacional atendia às demandas do IBAMA, para os militares, ante a inviabilidade de se constituir fronteiras vivas naquela região, a opção de criar áreas protegidas emergia como uma estratégia alternativa visando o resguardo das fronteiras nacionais. Como garantia de manutenção dos limites políticos, segundo Faleiro (2015), os militares teriam conduzido um modelo de “expropriação ecológica” dos territórios indígenas. Tal expressão merece ser vista com muito cuidado, haja vista que a argumentação utilizada para a constituição de espaços protegidos naquele momento se caracterizava pelo conservacionismo⁴. Em paralelo às preocupações de defesa e garantia da ordem, faz-se necessário destacar o elemento econômico na seleção e constituição de tais áreas. Como vem a ser explicitado anos depois quando da elaboração do plano de manejo do Parque, havia pleno conhecimento por parte do poder público que a região se caracterizava por possuir elevado potencial para extração mineral, notadamente, ouro e diamantes, bem como para as atividades agropecuárias e turísticas⁵.

É preciso lembrar também que, nesse período, o governo federal vinha sofrendo pressões internacionais por conta de projetos como o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste)⁶, que ganhou significativa visibilidade externa após inúmeras denúncias realizadas por atores sociais locais e projetadas por instituições estrangeiras. As tensões geradas no entorno da implementação pelo estado brasileiro de diretrizes ambientais internacionais ganharam novas dimensões a partir do momento que agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial, passaram a demandar a execução de contrapartidas de natureza ambiental como condição de acesso aos seus recursos. Dentre outros, tais medidas podiam incluir tanto a criação de espaços protegidos – e.g., unidades de conservação – como a demarcação de áreas indígenas. Com a redemocratização, essa dinâmica passa a ser impulsionada também por movimentos sociais nacionais, notadamente, de esquerda, que incorporaram a pauta ambientalista não só como um instrumento de emancipação, mas também de promoção da democracia no país. Contudo, entre a ascensão do movimento ambientalista e a potencialização da sua capacidade de

⁴ Aqui abre-se parênteses para explicitar que conceituação de ambientalismo e conservacionismo são adotadas em consonância ao que foi trabalhado em Vasques (2018), distinguindo-se da diferenciação ambientalismo, preservacionismo e conservacionismo recorrentemente adotada pela literatura.

⁵ “A região é tradicionalmente rica em ouro e diamante, apresentando potencial para a pecuária e para o cultivo de culturas tradicionais. Entretanto, a beleza natural de que dispõe o município, pode vir a transforma-lo num polo turístico, tornando-o assim sua principal vocação econômica”. (Brasil, 2000)

⁶ Financiado pelo Banco Mundial, em resumo, o Polonoroeste tratava da pavimentação e asfaltamento da BR-364, ligando Rondônia ao Mato Grosso, visando o assentamento de migrantes na região.

incidir sobre a formação de políticas públicas, há um período importante – mesmo após a redemocratização – no qual a influência conservacionista permanecerá hegemônica no âmbito institucional, ao menos, no plano federal (Vasques, 2018). E é, principalmente, graças a esse protagonismo que a conciliação entre militares e burocratas da pasta ambiental torna-se possível.

Para compreender essa sinergia é preciso atentar rapidamente para a trajetória de desenvolvimento das instituições conservacionistas/ambientalistas no Brasil. Desde o início do século XX, quando ainda não se podia falar propriamente em uma política ambiental, as iniciativas institucionais conduzidas no sentido de conservação da natureza partiram, em regra, de amantes do meio natural, mas, sobretudo, de especialistas, técnicos, que ocuparam cargos de destaque, inicialmente, durante a administração de Vargas. Ainda que tenha havido um declínio de sua pujança, no curso do regime militar foi possível observar a incorporação da agenda conservacionista como elemento de composição do discurso sobre soberania do território e dos recursos naturais. Autores como Alberto Torres passaram a compor a bibliografia da Escola Superior de Guerra e militares, em especial, da Marinha, despontaram como promotores desses valores (e.g., José Luiz Belart e Ibsen de Gusmão Câmara). No campo da formação técnica, uma abordagem predominantemente conservacionista prevaleceu nos cursos superiores, mesmo durante a segunda metade do século XX, influenciando os profissionais que viriam, em seguida, a ocupar cargos na burocracia pública. Vale destacar, ainda, a proximidade entre o primeiro secretário especial do meio ambiente (SEMA), Paulo Nogueira Neto, e o alto escalão militar e político do país como instrumento facilitador de articulação entre as instâncias. Ou seja, ainda que os objetivos de especialistas da conservação e militares da ativa não fossem os mesmos, havia elementos de convergência, em especial, considerando os instrumentos teórico-científicos mobilizados, e que viabilizaram sua atuação conjunta nesse período.

Por outro lado, havia uma explícita divergência entre o IBAMA e a FUNAI. Sob o ponto de vista institucional, ambos os órgãos consideravam haver incompatibilidades intransponíveis entre a criação de espaços protegidos, como parques nacionais, e a existência de etnias indígenas em seu interior. A criação do PNMR Roraima, cujos limites circunscrevem a Área Indígena Ingárikó, evidencia essa relação.

Vejamos, nesse contexto, trechos do plano de manejo do parque que reforçam a afirmação anterior (Brasil, 2000). No Encarte 1, por exemplo, ao tratar da situação fundiária da área do parque, o documento afirma que este “não apresenta problemas fundiários, haja vista que a área em questão

pertence à união. No momento o maior problema que o mesmo apresenta é sua reivindicação pela FUNAI para homologação das áreas indígenas Raposa/Serra do Sol” (p. 3). Já no Encarte 4, que dispõe sobre o contexto regional, ao mencionar sobre o elevado potencial mineral da área, afirma: “a exploração na área está sendo feita de forma altamente degradante através do garimpo clandestino, com o envolvimento das comunidades indígenas, apoiados pela FUNAI (...)” (p.8). Por último, no Encarte 5, que trata da unidade de conservação em si, a implantação da TIRSS em área contínua implicaria em dificultar a implantação do plano de manejo do parque, assim como os desentendimentos entre IBAMA, FUNAI e MPF no tocante à sobreposição colocariam em risco o futuro do parque (p. 21).

A retomada do pleito da FUNAI em direção à delimitação da TIRSS colocou em xeque uma dinâmica de acomodação formal de interesses entre o PNMR (IBAMA) e a Área Indígena Ingarikó (FUNAI), que aparentava certa estabilidade. Dessa forma, houve um esforço – explicitado no Plano de Manejo – de caracterizar a área do parque pela ausência de etnias indígenas, ainda que o próprio documento esteja permeado por inconsistências em suas afirmações. Ao tratar do contexto regional (Encarte 4), o plano afirma que os Ingarikó e Macuxi se apresentariam, principalmente (grifamos), na zona de transição do parque (p. 2). Algumas páginas adiante (p. 11), ao tratar do Município de Pacaraima, afirma que os Ingarikó e Taurepang, seriam os principais habitantes da região do Parque. Ademais, aponta no trecho seguinte que:

Índios das nações Ingarikó e Taurepang são os principais habitantes da região do Parque (p. 11); Em território brasileiro existe três aldeias do grupo, sendo duas exclusivamente Taurepang (Bananal e Sorocaina) e outras mistas onde é observada a presença de índios de outras nações (Macuxi, Ingarikó e Wapixana), todos sob jurisdição do Posto Indígena Boca da Mata. Transitam com facilidade pela fronteira (...). Os Ingarikó vivem na mata e são arredios, habitando a região da Serra do Sol, próximo a fronteira do Brasil com a Guiana. (...). Segundo informações, estão se transferindo da Guiana para o Brasil, devido ao tratamento que o Brasil oferece aos índios em relação aos países vizinhos. (...) (p. 11) (grifos nossos)

É possível destacar outros trechos do Plano de Manejo que reforçam o antagonismo entre FUNAI e IBAMA. Ou seja, ao tratar de atividades conflitantes na unidade de conservação (Encarte 5), o documento elenca a caça conduzida pelos Ingarikó como um problema (p. 16). Em seguida, ao tratar da visão das comunidades sobre o Parque, o documento limita a dizer que “as comunidades locais que habitam o entorno do Parque Nacional de Monte Roraima são constituídas em sua maioria de índios Ingarikós (sic) que em geral conhecem a região” (p. 19). Por fim, ao tratar

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

do planejamento da unidade (Encarte 6) os Ingarikó são percebidos como atores do entorno que devem ser integrados à dinâmica de conservação do parque, reforçando que as aldeias Ingarikó encontram-se fora de seus limites (p. 7).

As menções aos Ingarikó no plano são diversas. O documento reconhece que os indígenas usam, transitam e habitam a região do Parque. Não só o fazem, mas representam um perigo aos objetivos de conservação daquele espaço, especialmente, por contarem com o apoio da própria FUNAI. Apesar das construções frasais dúbias, informações incompletas ou imprecisas, o esforço de os desintrusar explicita em paralelo a reiteration da sua própria existência naquele território. Uma das marcas mais evidentes dessa dinâmica é a necessidade de o órgão sempre se referenciar ao trabalho da FUNAI – o que inclui o reconhecimento formal da Área Indígena Ingarikó via Portaria – como principal elemento para justificar que a referida etnia se localiza fora da área do parque.

Interessante observar, ainda tratando desse antagonismo entre conservacionismo e política indigenista, elementos mobilizados pelo legislativo federal – representado por Senadores de diversos estados do país, contrários à demarcação em área contínua da TIRSS (Brasil, 2004) e que reforçam a oposição entre IBAMA e FUNAI. Dentre os diversos argumentos, nos chama atenção o pedido de anulação da portaria de demarcação por ausência de manifestação do Conselho de Defesa Nacional, haja vista sua localização em faixa de fronteira e a incompatibilidade jurídica de sobreposição de áreas ambientais e indígenas, notadamente, em função de dois fundamentos. O primeiro, pois os parques nacionais seriam bens públicos, mas de uso comum do povo, enquanto as áreas indígenas seriam bens de uso especial. O segundo, decorrente do primeiro, residiria no fato de que, por se tratar de espaço coletivo, os parques seriam santuários ecológicos, devendo, portanto, serem mantidos intocados. Por outro lado, a Constituição Federal teria conferido aos indígenas o usufruto exclusivo dos recursos naturais, permitindo sua exploração. Assim, conclui que, sob o prisma do direito constitucional, o direito de uma determinada comunidade não poderia se sobrepor ao interesse público de caráter difuso.

Ante o fundamento de estar protegendo um patrimônio coletivo e, ao caracterizar sua intervenção na gestão do território como um agente de atuação rígida, pretendo garantidor da presença do Estado e mantenedor da ordem sobre a coisa pública, o IBAMA desempenha um papel singular. Isto é, sua incidência sobre aquele espaço viria para acabar com alta permissividade relacionada à gestão da FUNAI que, até recentemente, não tinha a regularização fundiária como

uma de suas prioridades, tampouco pretendia interferir no fluxo desses indígenas entre as fronteiras e, principalmente, representava um problema quase que insolúvel ao não regular (e quem sabe até mesmo estimular) a exploração de recursos valiosos e estratégicos para o setor privado e militar brasileiro. A opção de lidar com essas questões, aparentemente de interesse nacional, a partir da pauta ambiental – operacionalizada a partir de uma matriz conservacionista – se apresenta como uma estratégia complicada, eis que inviabilizaria por tempo indeterminado a exploração comercial da área. Entretanto, parecia ser um caminho factível, considerando tanto o cenário internacional, como o declínio do protagonismo militar e a introjeção de forma intensa do discurso ambiental no período de redemocratização.

Sartori (2019) sustenta que teria havido um processo de invisibilização dos Ingarikó por parte do poder público com o objetivo principal de criar um “enclave entre os indígenas e a fronteira do país”, utilizando a instituição de um parque nacional como instrumento para viabilizar esse interesse. Nesse contexto, a constituição da unidade de proteção integral sem a participação da etnia teria contribuído para que os Ingarikó iniciassem um processo de luta por reconhecimento de sua territorialidade e redistribuição dos bens naturais. Primeiramente, entendemos que as regiões de fronteira, especialmente, na região Norte do país, representam um elemento de interesse singular para parte do setor militar. Entretanto, é preciso estar ciente que, para além dos discursos relacionados à segurança nacional, há também outras questões relevantes e que não necessariamente estão atreladas a grupos militares. É possível destacar, como já mencionamos, a agenda agropecuária, extrativista mineral e, em última análise, a política conservacionista/ambiental. Ou seja, ainda que a instituição do parque possa ter sido protagonizada por militares, havia outros tantos interesses além da segurança nacional. Assim, se um dos objetivos visava impedir os fluxos indígenas, confinando os Ingarikó em um território específico, havia também o pleno naquele entendimento de que a implementação da gestão de espaços protegidos no Brasil era praticamente uma lenda.

Quando da criação do PNMR sabia-se que não seria possível fazer o controle das fronteiras através de uma política ambiental. É preciso lembrar que a criação de espaços protegidos antes e durante do regime militar veio acompanhada de rarefeitos recursos e mecanismos de implementação. Mesmo em um cenário de redemocratização, em que se esperava uma mudança de abordagem por parte do poder público, as expectativas em relação à gestão de parques remanesciam limitadas. Tanto é que os próprios Ingarikó só vieram saber da existência do parque

apenas em 2000, quando foram chamados para participar de atividades relacionadas à elaboração do plano de manejo (Lauriola, 2004).

Tendo em vista tais considerações e, ao analisarmos a questão, propomos uma hipótese complementar ao problema. Ou seja, para além de produzir irrefutáveis efeitos sobre os Ingárikó, a criação do parque pelo IBAMA, com participação militar, visava também limitar a capacidade de atuação institucional da FUNAI na faixa de fronteira. E, dessa forma, impedir que o próprio poder público operasse como uma instância legitimadora das ações indígenas sobre tais espaços – notadamente, aquelas relacionadas à exploração de recursos minerais e agroflorestais, ou sua cessão à terceiros. Em paralelo, a imposição de um gravame ambiental rigoroso, forneceria meios igualmente legítimos – tanto sob as perspectivas jurídicas quando políticas – para fiscalizar e punir violações à legislação quando assim se julgasse necessário. Entretanto, se tal hipótese auxilia na compreensão da dinâmica institucional conflituosa que marcou aquele momento, acreditamos que é o antagonismo entre política ambiental/conservacionista e indigenista que, nos momentos seguintes, circunscreverá as possibilidades de avanços e insucessos na construção de uma política de gestão coletiva do território, caracterizada pelo protagonismo local indígena.

3. Instrumentos de gestão: o Plano de Administração Conjunta

Como anteriormente apresentado, o plano de manejo para gestão do PNMR veio a ser elaborado apenas no ano 2000. Até esse período, os Ingárikó desconheciam a existência da unidade de conservação. A ausência de implementação dos mecanismos institucionais de gestão ambiental no território era evidente até então, e os recursos necessários à elaboração do plano tiveram origem na compensação ambiental paga pela Eletronorte para a construção de linha de transmissão entre Brasil e Venezuela. Segundo Lauriola (2004), que participou das missões da FUNAI relacionadas ao Parna do Monte Roraima, a opção do IBAMA em utilizar os recursos para promover o desenvolvimento institucional dessa unidade em específico estaria relacionada a uma ação motivada por atores locais contrários à demarcação contínua. O objetivo dessa frente, portanto, seria o de promover novas formas de ocupação da região, dispondo de mais um elemento na defesa da homologação da TIRSS em ilhas. Destaca-se que, além de os técnicos mais progressistas do IBAMA possuírem uma formação conservacionista, a constituição da autarquia representou a junção de uma pluralidade de órgãos federais (e.g., Instituto Nacional do Pinho, Instituto Nacional do Mate etc.) que, em sua maioria, tratavam de questões florestais e seu modo de operação consistia

em gerir a exploração dos recursos naturais. Esta marca de nascença também pode haver contribuído para garantir a permeabilidade do órgão ambiental a essas demandas de atores econômicos locais.

Lembra-se, ademais, que outras estratégias vinham sendo adotadas em paralelo a fim de promover os interesses dos setores contrários à demarcação contínua. Foi o caso da criação de 7 (sete) municípios no Estado de Roraima (ampliando o número de 8 (oito) para 15 (quinze), sendo que 2 (dois) deles tiveram suas sedes localizadas em terras indígenas (Pacaraima e Uiramutã). É possível citar também a promoção de ações judiciais contrárias aos atos normativos da FUNAI, e articulações no legislativo federal (vide, por exemplo, o parecer do Senado já mencionado) a fim de pressionar o Ministério da Justiça a não homologar a TIRSS. Com a perda de protagonismo dos militares após 1988, e o declínio econômico experimentado na região durante os anos 1990 – após o boom proporcionado pelo garimpo de ouro na década anterior –, a constituição de terras indígenas era apontada pelos atores contrários às demarcações como entrave ao desenvolvimento. Esse contexto reforça a hipótese no sentido de que os interesses relacionados à segurança nacional ou à conservação ambiental possuíam uma natureza muito mais complementar, ou seja, visando conferir unidade, apoio e legitimidade, do que preponderantes na decisão de instituição do Parna do Monte Roraima.

No curso da elaboração do plano de manejo, isto é, entre 1999 e 2000, o IBAMA conduziu atividade de campo e oficina com algumas lideranças Ingarikó. Um dos mapas produzidos por essas atividades incluiu duas de suas comunidades no interior do parque, além de outras aldeias de várias etnias na zona de transição da unidade de conservação (Lauriola, 2004). O autor relata ainda que, sem uma compreensão precisa sobre os impactos, aqueles que participaram das atividades conduzidas pelo IBAMA levaram a questão da existência do PNMR para as demais lideranças, bem como à própria FUNAI. Nesse contexto, teria sido enviada comunicação à superintendência do órgão ambiental federal em Roraima demandando que fosse realizada consulta prévia às comunidades indígenas afetadas antes da condução de qualquer projeto na região. A resposta recebida veio no sentido de reiterar a autonomia do IBAMA frente à execução de suas atividades e a desnecessidade de submeter qualquer pedido de licença ou autorização à FUNAI. O entendimento jurídico era de que a portaria de criação da Área Indígena Ingarikó seria inferior ao decreto que instituiu o PNMR, ademais, remanescia pendente à homologação da terra indígena, que até aquele momento, não havia ocorrido.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

Mantendo sua posição de distanciamento e soberania sobre o território do parque, o IBAMA recusou as demais tratativas de conduzir o processo de gestão da unidade em conjunto com a FUNAI e etnias indígenas envolvidas, e uma frente de ação foi aberta no órgão indigenista para tratar da questão a partir da condução de uma série de atividades e reuniões explicativas sobre as implicações atinentes à existência de um parque sobrepondo-se às terras indígenas (Lauriola, 2004). Como resultado, houve um posicionamento coletivo contrário à existência do parque nacional e a construção de articulações em conjunto com a FUNAI no sentido de retomar o processo de demarcação e homologação da TIRSS. Sartori (2019) relata que os próprios indígenas teriam concluído pela tese da invisibilização como uma das causas políticas para instituição de ações conservacionistas sobre seu território. Nesse sentido, tal comportamento estatal foi interpretado como injusto e desrespeitoso demandando respostas por parte da etnia. Com o início do governo Lula, em 2003, havia a expectativa de mudanças na condução tanto das políticas indigenistas, como ambientais, e a promessa de homologação da TIRSS, que começou a ser publicizada pelo então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, veio a se concretizar apenas em abril de 2005, com a edição do Decreto.

Para além de avaliar o grau de incidência e a capacidade de as etnias indígenas, FUNAI e demais atores sociais influenciarem na formulação da política pública de demarcação de terras, o ponto que se objetiva avaliar é o modelo de gestão introduzido pelo Decreto de 15 abril 2005, bem como o comportamento do IBAMA e, mais adiante, do ICMBio, frente as mudanças introduzidas. Como mencionado, até então, o órgão ambiental vinha atuando de forma soberana, como se a política de unidades de conservação fosse autônoma em relação à existência dos indígenas e ao trabalho que vinha sendo realizado pela FUNAI. Não se admitia interferências das comunidades ou de representantes da política indigenista federal. O modelo de gestão era, então, caracterizado pela hegemonia de uma abordagem conservacionista, limitando o acesso das etnias, na melhor das hipóteses, a um perfil de participação consultivo. Ao defender um suposto modelo de cogestão, Scardua (2004), que participou da elaboração do plano de manejo do parque, torna explícita essa abordagem: “No próprio Plano de Manejo do Parque foram **feitas propostas de co-gestão da área, como a presença dos índios no conselho consultivo da Unidade** e na discussão de todos os programas e ações que afetem o seu modo de vida” (p. 434, grifos nossos). O texto deixa claro que para a burocracia do IBAMA sequer era possível imaginar outra possibilidade senão o protagonismo do órgão. A hipótese aventada é a inclusão de representantes das etnias em um

conselho que não possui capacidade deliberativa. Ou seja, a decisão final, ainda que ouvidos os indígenas, continuaria sendo do gestor ambiental.

O modelo introduzido pelo Decreto de 15 abril 2005 inverteu essa dinâmica. Em primeiro lugar, porque reinterpreto os artigos 225 e 231 da Constituição Federal de modo a desconstituir a incompatibilidade entre a proteção do meio ambiente e a garantia dos direitos indígenas. Desse modo, instituiu o regime jurídico de dupla afetação, destinando a área do Parque Nacional do Monte Roraima para garantir ambas as finalidades. Em seguida, definiu que a gestão da unidade de conservação seria feita em conjunto por FUNAI, IBAMA e comunidade indígena Ingarikó. Por fim, determinou, ainda, que tal espaço não seria regido por um plano de manejo, mas sim por um plano de administração conjunta a ser elaborado pelos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, ouvidos a FUNAI, IBAMA e povo Ingarikó, e homologado pelo Presidente da República. Ainda que tal decisão tenha sido amplamente interpretada como um meio termo a fim de evitar a propagação de novos conflitos, em linhas gerais, houve um deslocamento do protagonismo jurídico-administrativo do IBAMA. Não é possível dizer que este tenha sido assumido pelos Ingarikó. Entretanto, a partir do Decreto de homologação da TIRSS, houve a abertura de uma arena deliberativa na qual a participação indígena ganhou um status decisório, distanciando-se de uma mera opinião não vinculante.

Desde a criação do Parna do Monte Roraima, a Constituição Federal já estava em vigor e, com ela, seu capítulo VIII “Dos índios”. E, se o comportamento da burocracia do IBAMA já representava uma colisão com o disposto no art. 231 da Carta Magna, a partir da introdução Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao ordenamento jurídico brasileiro em 2004, a postura que vinha sendo adotada pelo órgão ambiental tornava-se ainda mais anacrônica. Nesse contexto, o Decreto de 15 abril de 2005 representou tanto uma mudança de paradigma na execução da política pública de demarcação de terras, como constituiu novos marcos na interpretação da Constituição e no atendimento à referida norma internacional. Ou seja, o país havia assumido um compromisso e sua obrigatoriedade de cumprimento passou a ser mobilizada como mais um instrumento de ação política por parte de atores sociais favoráveis à ampliação das demarcações de terras indígenas. Foi, então, entre 2005 e 2010, notadamente, sob a gestão da Ministra Marina Silva, que tinha dentre suas prioridades a execução de políticas públicas voltadas para comunidades tradicionais, quando foi possível verificar uma maior atuação convergente e cooperativa entre IBAMA, FUNAI e o povo Ingarikó. Período esse que coincidiu quase que em

sua integralidade com as etapas de elaboração do plano de administração conjunta do território sobreposto.

Faleiro (2015) descreve, a partir de sua participação como parte da burocracia do IBAMA, o processo de elaboração do plano de administração conjunta. Ainda que não haja consenso em relação a esse aspecto, o texto aponta que havia resistência nessa solução pretensamente conciliadora tanto na FUNAI quanto no órgão ambiental federal. Um dos exemplos empregados para explicitar essa questão foi a demora na edição da portaria de constituição do grupo de trabalho formado para discutir o instrumento (i.e., as reuniões foram realizadas entre 2005 e 2008, e a norma constitutiva foi publicada apenas neste último ano de reuniões). Segundo o autor, a despeito das inúmeras abordagens internas aos órgãos, a equipe que participou da elaboração do plano estaria ciente de que era necessário produzir uma convergência para garantir o sucesso da empreitada. Dessa forma, ajustes institucionais foram conduzidos a fim de resguardar a representatividade dos Ingarikó no processo, bem como uma pluralidade de atores também puderam enviar suas contribuições ao trabalho. Entretanto, a conclusão do documento se deu em concomitância à saída de Marina Silva da pasta – sucedida por Carlos Minc –, o que implicou também na mudança dos quadros do ICMBio, que recentemente havia sido criado, assumindo as competências do IBAMA no que se refere à gestão de unidades de conservação. Nesse momento, a Petição 3.388 já estava sob discussão no STF e a iminência de um posicionamento do Supremo foi utilizada como justificativa – por ambos órgãos federais, segundo o autor – para que o documento não fosse enviado para homologação da Presidência da República. Uma vez proferida decisão pelo Tribunal, Faleiro (2015) sustenta que o plano de administração conjunta foi associado ao processo de revisão do plano de manejo do Parna do Monte Roraima.

O plano de administração conjunta jamais recebeu parecer conclusivo por parte da FUNAI e do ICMBio e, mesmo após a aprovação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), seu conteúdo remanesceu marginalizado. Ocorre que, o curso de sua elaboração foi marcado pelo engajamento e protagonismo dos Ingarikó que, em certa medida, contaram com o apoio dos órgãos ambiental e indigenista. Segundo Mlynarz (2006), no início das tratativas, havia o entendimento por parte do IBAMA de que as instituições respeitariam os interesses dos indígenas, chegando a FUNAI a afirmar que qualquer ação de gestão no interior do Parna dependeria do consentimento dos Ingarikó. Tendo em vista essa orientação, o autor sustenta que teria se consolidado uma interpretação no sentido de que seriam os indígenas quem definiriam

os espaços onde incidiriam as regras de proteção integral, isso com base nos seus usos e costumes do território. Mlynarz (2006) defende ainda que ao documento teria sido incorporado o próprio plano de vida Ingarikó. Isto é, cada trecho teria sido pensado de modo a associar a gestão do parque com as práticas cotidianas dos indígenas, incluindo as perspectivas de futuro.

Como aponta Sartori & Pereira (2019) uma das seções do plano de administração conjunta, dedicada às ações emergenciais, foi denominada pelos Ingarikó como *Pata Eseru*. Segundo os autores, o termo significaria algo como “do nosso jeito” ou “do jeito da nossa cultura”, e representaria uma intenção de domesticação ou indianização do parque. De todo modo, resta importante ressaltar que o *Pata Eseru* tinha como premissas uma série de elementos que reforçavam a autonomia dos Ingarikó sobre o território da unidade de conservação e seu compromisso de compatibilização de interesses expectativas sem que isso representasse uma situação de tutela sobre suas vidas. Nesse sentido, vale destacar que a gestão do território em sobreposição pressuporia o reconhecimento dos indígenas sobre a área, sua importância para a conservação da diversidade biológica, bem como a necessidade de unir esforços em prol dos objetivos de cada categoria. Outro ponto de destaque era a não subordinação do plano em relação aos instrumentos de gestão (e.g., o plano de manejo do parque), colocando-o em grau de equivalência e, em especial, conferindo-lhe a atribuição para definir o arranjo institucional responsável pela administração da unidade. O documento estende ainda a abrangência dos instrumentos definidos para o seu entorno de dez quilômetros, fazendo uma espécie de equiparação com a regra da então vigente Resolução CONAMA n. 13/1990 (revogada pela Resolução CONAMA n. 428/2010)⁷. Por fim, o plano tinha como diretriz a necessidade de combinação dos objetivos das duas categorias em favor das melhores condições de vida dos indígenas e da conservação da natureza. Apesar da não aprovação do documento, seu conteúdo continuou sendo mobilizado em outras instâncias de disputa política, como foi o caso das ações judiciais, bem como do PNGATI, analisados na seção seguinte. Nesse sentido, os Ingarikó teriam avançado política e estruturalmente a despeito do posicionamento institucional sobre o plano.

Como visto, a trajetória dos Ingarikó em busca de protagonismo junto aos demais atores responsáveis pela formulação da política pública de gestão do seu próprio território foi construída a partir da aproximação dos gestores do parque. A progressiva compreensão sobre as implicações

⁷ No art. 2º determinava que nas áreas circundantes às unidades de conservação, num raio de 10 (dez) quilômetros, qualquer atividade que pudesse afetar a biota deveria ser licenciada pelo órgão ambiental competente.

da legislação ambiental sobre seus usos, práticas e costumes, como a possibilidade de reafirmar sua identidade naquele território, acabam por estimular a participação dos indígenas nas disputas situadas no interior da máquina pública. Tal dinâmica veio a se acentuar durante o governo Lula, em especial, em seu primeiro mandato. Naquele momento, as expectativas de que a gestão do Partido dos Trabalhadores promoveria avanços na política indigenista eram elevadas. A gestão de Marina Silva, que tinha as comunidades tradicionais como um de suas prioridades, abriu espaço para essa agenda no interior do Ministério do Meio Ambiente. Essa convergência, somada à luta política dos Ingarikó, permitiu que a homologação da TIRSS viesse acompanhada de uma reinterpretação sobre a constitucionalidade da sobreposição. Essa nova orientação resguardou aos indígenas seu direito de autodeterminação mesmo em face das restrições ambientais associadas à proteção integral. A solução conciliadora de um plano de administração conjunta colocou os Ingarikó em posição de destaque, em consonância à C. 169 da OIT. Havia sob tais circunstâncias elementos jurídico-institucionais sólidos para viabilizar o atingimento de ambos os interesses. Entretanto, como se observará a seguir, com a decisão do STF houve uma reorganização desse cenário com a retomada da competência administrativa do ICMBio.

4. A gestão pós decisão do Supremo Tribunal Federal na Petição n. 3.388

Como visto, ainda que tenha sido elaborado, o plano de administração conjunta jamais foi homologado, tampouco posto em prática. A iminência de uma decisão por parte do STF veio a paralisar qualquer movimento de sua implementação por parte do ICMBio após a saída de Marina Silva do Ministério do Meio Ambiente. Em 2009, quando proferido o acórdão, a demarcação contínua da TIRSS foi declarada constitucional. Entretanto, como condição para a manutenção desse status, o Supremo elaborou uma listagem de condicionantes as quais entendeu como requisitos indispensáveis para compatibilização dos múltiplos interesses constitucionais sob discussão. Em outras palavras, no âmbito da Petição n. 3.388/2005, o Tribunal criou um conjunto de regras adicionais, cuja compatibilidade com a própria Constituição e com a Convenção OIT n. 169 nos parecem um tanto duvidosas. Nesse contexto, tratamos da materialização de apenas algumas dessas condicionantes presentes no referido acórdão. São elas:

8 – O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade imediata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

9 - O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai;

10 - O trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes;

11 – Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai.

Após apresentação de embargos de declaração pelas partes, em 2013, o Supremo proferiu decisão para fins de mero esclarecimento, sem efeito modificativo em relação ao acórdão na qual se manifestou com relação às condicionantes aprovadas da seguinte forma:

As chamadas condições ou condicionantes foram consideradas pressupostos para o reconhecimento da validade da demarcação efetuada. [...] as condições integram o objeto do que foi decidido e fazem coisa julgada material. Isso significa que a sua incidência na Reserva da Raposa Serra do Sol não poderá ser objeto de questionamento em eventuais novos processos.

A decisão do STF acerca da delimitação da TIRSS em território contínuo havia sido saudada como um exemplo de um constitucionalismo fraterno, que se somava aos imperativos constitucionais de liberdade e igualdade. Entretanto, caso analisada a partir de uma lente mais atenta e somada às condicionantes, em regra, o STF reafirmou a tutela sobre a liberdade e a igualdade dos povos indígenas e tribais por parte de instituições governamentais, e abriu caminho para a negação da fraternidade. Tomadas em conta tais manifestações, vemos que, em momentos distintos, o STF tanto reconheceu os direitos originários dos povos indígenas sobre seu território tradicionalmente ocupado, quanto deslegitimou o uso tradicional dos recursos naturais a que estes têm direito. Como efeito, isso decorreu tanto da indicação do ICMBio à condição de administrador dos espaços de unidade de conservação duplamente afetados como terra indígena, como da determinação que o referido órgão, e não os indígenas, seriam os responsáveis pela permissão do ingresso nas terras tradicionalmente ocupadas pelos povos originários e afetadas como unidades de conservação. A partir das condicionantes, o exercício dos usos, costumes e tradições indígenas restou tutelado por órgãos governamentais.

É preciso lembrar que não são poucos os contextos onde ocorrem duplas afetações, sendo aquele entre o Território Wã Tĩpĩ e Parna do Monte Roraima, na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, o mais conhecido. Contudo, o povo pataxó vive o desafio de duas duplas afetações no extremo

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

sul da Bahia: entre a Terra Indígena Barra Velha e o Parque Nacional do Monte Pascoal, e entre a Terra Indígena Comexatiba e o Parque Nacional do Descobrimento. Em São Paulo, no Parque Estadual da Serra do Mar ocorrem seis duplas afetações com terras indígenas do povo guarani. A Terra Indígena Itariri, no sul do estado de São Paulo, também do povo guarani, é duplamente afetada pela Área de Proteção Ambiental Cananeia-Iguape-Peruíbe. No Amapá, a dupla afetação ocorre entre o Quilombo Cunani e o Parque Nacional do Cabo Orange. Em Tocantins, o Quilombo Mumbuca está sobreposto à Reserva Biológica (REBIO) Mata Escura. No Pará, a REBIO Trombetas e a Floresta Nacional Sacará-Taquera se sobrepõem a vários quilombos, como o Alto Trombetas, Jamari, Terra Moura, Terra Ariramba, Cacheira da Porteira e Último Quilombo. No Rio de Janeiro, o Quilombo do Sacopã está afetado em parte pelo Parque Natural Municipal José Guilherme Melchior e, em Niterói, o Quilombo do Grotão está sobreposto pelo Parque Estadual da Serra da Tiririca.

Em termo conceituais, seguimos a interpretação do Ministro Celso de Mello em seu voto acerca da constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003⁸, no qual afirma que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (C. 169), incorporada ao ordenamento jurídico pelo Decreto Federal n. 5.051, de abril de 2004, tem estatuto jurídico constitucional. Defendemos também a manifestação do governo brasileiro à OIT, em 2012, na qual afirmou que no Brasil a C. 169 está em pleno vigor e se aplica tanto aos povos indígenas quanto às comunidades de remanescentes de quilombo. Assim, é possível identificar que há, de fato, inúmeros casos de dupla afetação entre terras indígenas e quilombos frente a unidades de conservação da natureza de proteção integral, ou de uso sustentável, nos quais a tutela ambiental impede o usufruto indígena e quilombola segundo seus usos, costumes e tradições. Ou seja, ainda que tratemos especificamente da dupla afetação entre TIRSS e Parna do Monte Roraima, esta é uma questão que permeia diversos espaços no território brasileiro.

Importante reforçar que, além dos Ingarikó, a TIRSS abriga inúmeras etnias em seu interior. Existem comunidades indígenas Macuxi, Wapixana, Taurepang, Patamona, Saporá e algumas comunidades multiétnicas. Há vários desenhos organizacionais nestas comunidades, que podem estar agrupadas em centros regionais ou conselhos que quase nunca se articulam com o desenho institucional municipal. De qualquer forma, há uma certa conformação espacial predominante entre as etnias, que é estabelecida e alterada de acordo com a autotomia indígena garantida pela

⁸ O decreto trata dos procedimentos administrativos para a emissão do título de propriedade das terras das comunidades de remanescentes de quilombo.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

Constituição e reafirmada pela C. 169. Entretanto, como vimos, nas condicionantes 8, 9 e 10 do acórdão de 2009, o STF alterou o sentido da área duplamente afetada, subordinou o uso tradicional Ingarikó aos ditames do órgão ambiental e afastou a FUNAI e os indígenas da administração do PNMR, conferindo a estes apenas o direito de serem ouvidos, e ignorando a previsão da homologação da TIRSS, em 2005, que determinava uma gestão coletiva do espaço, conferindo protagonismo aos Ingarikó.

O STF, na direção do constitucionalismo fraterno, igualitário e libertário, poderia ter reafirmado o saber ambiental do povo Ingarikó como um uso tradicional e sustentável. Entretanto, determinou a tutela deste pelo saber científico, mecanismo a ser efetivado pela gestão dos espaços duplamente afetados informada pela política, pela legislação e pela discricionariedade dos agentes dos órgãos ambientais. Mas não foram apenas esses os deslocamentos institucionais que retiraram direitos dos povos indígenas em contextos de dupla afetação. É preciso ressaltar que a Lei n. 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), também determinou constrangimentos importantes na direção da efetivação das condicionantes. Por exemplo, em outro trabalho já foi analisado o deslocamento do lugar do saber naturalístico das comunidades tradicionais que conquistaram uso sustentado em unidades de conservação como as Reservas Extrativistas (RESEX) (Lobão, 2010). Antes da criação do SNUC, o Plano de Utilização dos recursos de uma unidade de conservação era considerado um documento “administrativo” e, no caso das RESEX, elaborado a partir do saber ambiental das comunidades tradicionais que haviam conquistado o direito de reprodução cultural, material e econômica no interior da unidade de conservação. Com o SNUC, o Plano de Manejo, que substituiu o Plano de Utilização, passou a ser um documento “técnico” e construído a partir do conhecimento científico, único que poderia atestar o grau de sustentabilidade do uso dos recursos naturais, relegando a um segundo plano o saber naturalístico, ou tradicional.

Entretanto, os deslocamentos não pararam por aí. A Lei n. 9.985/2000 instituiu dois tipos de conselhos gestores para as unidades de conservação. Uma modalidade deliberativa e outra consultiva. Estes conselhos deveriam ser formados por representantes de todos os *stakeholders*⁹ da unidade. Um parque, como uma unidade de conservação de proteção integral, em conformidade com a categorização do SNUC, deve ter um conselho consultivo, cabendo ao órgão gestor o poder

⁹ É preciso destacar que este conceito foi incorporado a partir dos Manuais de Participação do Banco Mundial e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento, junto com outros conceitos neocoloniais. Sobre esse assunto ver Lobão (2010).

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

de decisão. O direito a viver em conformidade com os usos costumes e tradições dos povos indígenas está, neste arranjo, definitivamente ameaçado!

No caso do Parna do Monte Roraima, com a decisão do STF há a retomada do protagonismo por parte do ICMBio. Ainda que sob novos contornos e diante de uma conjuntura diversa, ao recuperar a competência jurídica sobre a gestão da área, ao órgão ambiental lhe foi entregue o que vinha demandando desde o final da década de 1980, quando criou o parque. Isto é, autonomia decisória sobre aquele território. Nesse contexto, não mais seria possível ignorar (ou tornar invisível) a presença indígena, seja por conta do engajamento político das etnias – que passaram a demandar e disputar não só políticas públicas territoriais, mas também educacionais, sanitárias, transferências de recursos etc. –, seja porque a pressão externa exercida por entidades nacionais e internacionais manteve o tema sob constante iluminação. Entretanto, retoma-se – tal como explicitado no texto de Scardua (2004) – a tese da “cogestão” a partir da participação indígena em um conselho consultivo. Depois de quase 20 anos em disputa, a política conservacionista conseguiu se sobrepor à autonomia dos povos indígenas. Com a decisão do STF sobre o assunto, o plano de administração conjunta, que aguardava homologação, foi praticamente descartado. E, como já se esperava, em 25 de julho de 2012, foi constituído um conselho consultivo para o parque, aprovado por meio da Portaria ICMBio n. 73/2012¹⁰, bem como deu-se início às tratativas para revisão do plano de manejo da unidade. Ainda que o conselho tenha excluído a participação formal de outros atores não indígenas – em especial, ligados à exploração agroflorestal, turística, e extrativa mineral –, reitera-se que este continua tendo natureza consultiva, cabendo ao ICMBio a palavra final sobre qualquer assunto que diga respeito à gestão do Parque. Não resta dúvida que, sob essa perspectiva resta inviabilizada a efetivação tanto do preceito constitucional da vida em conformidade com usos costumes e tradições indígenas quanto o exercício da consulta prévia livre e informada.

No ano de 2012, é possível destacar, ainda, a edição de dois atos normativos relacionados à questão. O primeiro que diz respeito ao Decreto n. 7.747 de 6 junho de 2012, que instituiu a

¹⁰ A estrutura definida prevê, dentre os órgãos públicos, representantes do próprio Instituto Chico Mendes, da Coordenação Regional de Boa Vista da FUNAI, da Superintendência do IBAMA em Roraima, da Universidade Federal de Roraima, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima, do Comando da Aeronáutica - Base Aérea de Boa Vista, do Comando do 7º Batalhão de Infantaria da Selva do Exército Brasileiro, da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Estado de Roraima, das Prefeituras Municipais de Uiramutã e Pacaraima; e, na sociedade civil, representantes dos Núcleos Serra do Sol, Mapacé e Manalai, do Conselho do Povo Indígena Ingarikó (COPING), do Conselho Indígena de Roraima (CIR), da Organização dos Professores Indígenas de Roraima (OPIRR), da Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima (SODIUR) e do Instituto Socioambiental (ISA).

Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e o segundo que trata da Portaria n. 303, de 16 julho de 2012, emitida pela Advocacia Geral da União (AGU), cujo conteúdo visava tornar regra geral às dupla-afetações federais o procedimento e condicionantes fixados pelo STF ao caso da TIRSS. Sobre a norma da AGU, logo após sua publicação, houve uma intensa mobilização social, em especial, no sentido de demandar sua revogação pela Presidência da República. Sua validade chegou a ser suspensa durante o governo de Dilma Rousseff e, em 2014, foi solicitada uma avaliação interna a fim de verificar se o conteúdo da Portaria condizia com a decisão do Supremo. Em 2017, foi publicado Parecer da AGU no sentido de reiterar a validade do referido ato normativo, afirmando que as condicionantes fixadas pelo STF para a TIRSS devem ser aplicadas para todos demais casos de dupla afetação.

No caso da PNGATI, apesar do aparente conflito com o posicionamento da AGU, uma leitura atenta do seu conteúdo permite verificar que se tentou, sem sucesso, criar um quadro normativo que compatibilizasse as condicionantes impostas pelo Supremo, a participação da FUNAI e a capacidade de autodeterminação das comunidades indígenas, em linha com a C. 169. Nesse sentido, vale destacar o art. 4, III do Decreto, que define os objetivos da política no eixo III (áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas):

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

O trecho acima destacado, de fato, prevê o direito à consulta prévia, o respeito aos usos, costumes e tradições dos povos indígenas, bem como a participação destes e da FUNAI nos conselhos gestores das unidades de conservação em áreas próximas. Por outro lado, reitera que a administração desses espaços será conduzida pelo órgão ambiental. Ainda que seja possível observar na literatura entendimentos no sentido de que o PNGATI teria trazido de volta o “empoderamento anteriormente concedido ao povo Ingarikó” (Sartori & Pereira, 2019), entendemos que tal afirmação é exagerada e que a necessidade de negociação estabelecida pelo

Decreto está posta sob condições extremamente desiguais¹¹. Ademais, a principal questão continua remanescendo junto a quem é competente para tomar decisões. Resta pouca dúvida que esse não será um problema nos casos em que for possível obter consensos, o ponto sensível é exatamente nas circunstâncias em que houver conflito, em especial, nas hipóteses em que usos, costumes e tradições indígenas colidirem com algum regramento ambiental. Neste caso, tanto o STF, como o Ministério da Justiça (via o referido Decreto), como a própria AGU, retiraram das etnias indígenas sua capacidade deliberativa formal no âmbito nessas arenas. Sem dúvida que outras estratégias políticas de atuação podem ser empregadas alternativamente, mas, no campo institucional, cuja proteção da autodeterminação indígena foi consagrada pela Constituição Federal e C. 169, retoma-se o protagonismo conservacionista, desta vez, administrado pelo ICMBio.

Em uma defesa acerca da possibilidade de uma pretensa harmonia entre política conservacionista e autodeterminação indígena, Faleiro (2015) sustenta que os Ingarikó teriam manifestado sem medo seu interesse em ter as duas áreas (indígena e ambiental) homologadas em justaposição. Segundo o texto, a “presença do Parque em seu território não seria um problema **desde que eles pudessem participar da administração** e da exploração da atividade turística no Parque” (grifos nossos). Ao introduzir tal afirmação, Faleiro (2015) busca como lastro adicional o trabalho de Mlynarz (2008) que entende que os Ingarikó teriam desenvolvido uma alternativa própria para lidar com o conflito. Neste caso, a sobreposição teria sido percebida como uma oportunidade de expressar e defender a sua territorialidade naquela região, e ao mesmo tempo, fortalecer uma territorialização – como parte da produção continuidade de sua identidade cultural. Assim, o texto conclui insistindo que casos similares de dupla-afetação auxiliariam a desenvolver soluções para questões envolvendo conservação ambiental em terras indígenas.

Como aponta Sartori & Bethonico (2018) a partir da fala de um tuxaua da comunidade Awendei, o Parna do Monte Roraima nunca teria limitado suas ações na área em sobreposição. Tal afirmação é reforçada pelas históricas limitações institucionais e orçamentárias que a gestão ambiental federal sofre no país. A implementação de uma unidade de conservação como o referido Parque não se apresenta como exceção. Se os Ingarikó utilizaram da questão da dupla afetação como uma janela de oportunidade política para dinamizar sua capacidade de incidência em uma

¹¹ Interessante destacar que, em Sartori & Bethonico (2018), havia um pouco mais de comedimento na interpretação dos efeitos em potencial do PNGATI. Isso porque, os autores sustentam que apesar de haver “restaurado a necessidade de negociação entre as partes, (a política) não recuperou as condições estabelecidas pelo Decreto de 15 de abril de 2005”.

pluralidade de lutas, afirmar que as restrições impostas pela presença Parna não surtiam efeito sobre a vida desses sujeitos como estratégia discursiva para relativizar a relação desigual dos gestores ambientais com os indígenas apenas reforça a importância da dimensão simbólica dessa disputa. E os efeitos das derrotas acumuladas, notadamente, a partir da decisão do STF, podem assumir dimensões devastadores. É o caso, por exemplo, da edição da Portaria AGU n. 303/2012, e a replicação das condicionantes para as demais situações de sobreposição. Em outras palavras, subtração da capacidade deliberativa desses sujeitos nas arenas institucionais, onde a política pública é formulada, implica em reforço das políticas tutelares, e na marginalização de seus interesses, anseios e expectativas frente às possibilidades do exercício de sua cidadania.

5. Considerações finais

Em um primeiro momento, o processo de luta política dos Ingarikó no que diz respeito à sua participação na formulação de políticas públicas sobre seu território é marcado pela interferência de uma pluralidade de atores e interesses que vão desde a exploração econômica do território, passando pela gestão de fronteiras, até a materialização das disputas institucionais entre IBAMA e FUNAI. Se por um lado, os indígenas construíam uma interpretação no sentido de que o poder público teria desenvolvido sua política territorial desconsiderando a existência da etnia no interior do PNMR, por outro, entendemos que essa estratégia está muito mais relacionada a uma tentativa de resguardo dos interesses econômicos (minerais e agroflorestais) sobre a região do que por questões militares. Nesse contexto, a atuação dos gestores ambientais para promover uma política conservacionista é um fator chave na compreensão das etapas seguintes da disputa sobre o controle administrativo do território. Isto é, havia nessa abordagem uma incompatibilidade inconciliável com a presença indígena na região que promoveu a antagonização com a FUNAI durante décadas. A elaboração do plano de manejo do PNMR é materialização documental dessas divergências. No referido material, os Ingarikó são subordinados à gestão do parque e, no melhor dos cenários, ocupando uma posição no conselho consultivo, deixam de poder decidir na formulação da política pública sobre os usos do território que ocupa.

É evidente que a ausência histórica dos mecanismos de gestão e implementação minimizam em larga medida a capacidade de incidência dos rígidos contornos impostos pelas regras de proteção integral. Entretanto, tal condição não torna as disputas no entorno do protagonismo sobre formas de gestão do território menos importantes. Pelo contrário, há um simbolismo que

reforça a identidade Ingarikó que se projeta tanto para o seu interior como para o exterior, em direção às instituições que pretendiam negar sua existência. Ademais, a escolha de atuar nessas arenas como estratégia política claramente não se limita a incidir sobre o controle do espaço, mas também acaba por incluir a promoção de uma série de outras demandas, como segurança alimentar, acesso a recursos e medidas de saúde e sanitárias. A disputa com o Parque e, notadamente, com a legislação ambiental, são mobilizados de modo a impulsionar essa pluralidade de agendas. Ainda que tenha havido retrocessos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, o primeiro mandato do presidente Lula, em especial, sob a gestão de Marina Silva, adotou como prioridade a promoção de políticas públicas para comunidades tradicionais. Essa dinâmica convergente favoreceu a luta dos Ingarikó, resultando na homologação da TIRSS, na mudança de interpretação do conceito de sobreposição, e na obrigação de uma gestão conjunta do espaço conferindo destaque aos interesses dos indígenas. Há a subtração dos poderes conferidos ao IBAMA/ICMBio e a obrigação de uma conciliação necessárias entre os atores envolvidos.

Ocorre que a decisão do STF na Petição n. 3.388 novamente reorganiza a relação entre ICMBio, FUNAI e Ingarikó. Com a fixação das condicionantes pelo Tribunal, generalizadas a partir da Portaria AGU n. 303/2012, o gestor ambiental retomou sua soberania sobre as áreas de proteção integral duplamente afetadas e voltou a subordinar os interesses indígenas à decisão final do administrador público. Recuperou-se a ideia de que a participação dos indígenas deve-se limitar a um conselho consultivo e que caberia ao ICMBio decidir sobre o que fazer, ainda que ouvidas as comunidades tradicionais. Mesmo considerando que a PNGATI buscou reajustar os limites da decisão do STF, introduzindo um dever de negociação e, portanto, ampliando um pouco a participação das etnias na formulação e execução da política territorial, é evidente que a decisão final, em especial, nos momentos de conflito, remanesce nas mãos da burocracia ambiental. Novamente, a capacidade de implementação dos espaços protegidos no país é precária e, nos tempos atuais, torna-se ainda mais marginalizada. Assim, expectativa é que a incidência dessas regras sobre a vida dos Ingarikó seja minimizada, o que também pode significar um rareamento dos eventuais momentos de apoio que os gestores do parque conferiram à etnia nessa trajetória. E, nesse sentido, os indígenas continuarão a seguir de forma autônoma na construção das formas de gestão do seu espaço.

Feitas tais considerações já podemos, então, aprofundar o desafio sugerido no título: a Jusdiversidade. Não a temos como um conceito fechado. Sabemos muito mais o que não é. Ou seja, não é Pluralismo Jurídico, não é Direito Alternativo, não é Direito Achado na Rua, já que

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

todos têm o maior ou menor afastamento e negação do Direito Estatal como elemento constitutivo. De forma muito resumida, podemos pensar a Jusdiversidade como a existência, em contextos pós-coloniais, de diversos sistemas de justiça em um mesmo território, contextos forjados pela violência da colonização. E tomamos o sistema de justiça estatal como um destes sistemas de justiça, não como o único. Em paralelo, há múltiplos saberes naturalísticos em contextos pós-coloniais. Da mesma forma, o saber científico, ocidental, é apenas um destes saberes, e não a verdade da qual todos os demais se aproximam, em sentido civilizacional, ou se afastam, em sentido da barbárie.

Há, assim, dois desafios de “informação”, para a Jusdiversidade no contexto da dupla afetação entre o território Wîi Tîpî e o PARNA do Monte Roraima. Em primeiro lugar, o povo Ingarikó tem o direito de conhecer nossas concepções de uso sustentável de recursos naturais renováveis e todas ações decorrentes deste sistema de crenças, bem como o direito de nos informar quais são as suas concepções sobre o uso dos mesmos espaços e recursos, independente da forma como sejam nominados, expressas em suas práticas, usos, tradições e cosmologias.

Para enfrentar esse encontro “pós-colonial” em um espaço institucional “colonial” e garantir que a cosmologia, o saber naturalístico, os usos costumes e tradições do povo Ingarikó ganhem o status devido no conselho é forçoso adotar uma nova postura, antes das ações necessárias. Uma postura informada pela ideia da Jusdiversidade. Não há nem uma hierarquia de sistemas de justiça ou de saberes, nem uma incomensurabilidade entre eles. O que se busca é uma constelação de sentidos (ver Santos, 1988, e Bernstein, 1991) que fortaleça a compreensão das dinâmicas e conceitos envolvidos na gestão deste espaço entre os dois sistemas culturais envolvidos. Para tanto é necessário construir e explicitar, registrar e sistematizar os conceitos próprios e compartilhados por ambas culturas, seus saberes e práticas.

Assim, é necessário reconhecer e respeitar os usos tradicionais e culturalmente diferenciados dos recursos naturais, segundo a cosmologia Ingarikó, tanto em uma dimensão ambiental, territorial, quanto religiosa/espiritual. Da mesma forma, é necessário que mapeemos e descrevamos os usos potenciais que nossos saberes prospectam para este lugar. Certamente deste encontro de saberes se produzirá tanto um conjunto de excedentes de sentido quanto uma fusão de horizontes, que se espera que não seja vazia. O exercício a ser enfrentado no Conselho do Parna do Monte Roraima é trabalhar para que esta fusão de horizontes aumente e que os excedentes de sentido sejam reconhecidos como válidos e merecedores de existir. Mas nunca é demais lembrar que, em última instância, o resultado da fusão de horizontes pode ser vazio e os excedentes de

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

sentido podem ser totais (ver Gadamer, 2011). E isso não quer dizer que os encontros tenham que não acontecer. Afinal, tanto o território Wã Típî quanto o Parna do Monte Roraima têm o direito de continuar a existir.

Referências

- BERNSTEIN, Richard. **The New constellation**: The ethical-political horizons of modernity/postmodernity. Cambridge: Polity, 1991.
- BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Monte Roraima**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: IBAMA, 2000.
- BRASIL, Congresso Nacional. **Relatório Parcial n. 3 de 2004** (Estado de Roraima). Brasília: Congresso Nacional, Senado Federal. 2004
- GADAMER, Hans Georg. **Verdade e Método**. Vols. I e II (11ª ed.). Petrópolis: Editora Vozes, 2011
- FALEIRO, Rodrigo Paranhos. **Alegorias das políticas de territorialidade**: uma análise comparada da sobreposição do Parque Nacional do Monte Roraima e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol em terras Ingarikó. Tese (doutorado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, 2015. 167 f.
- LAURIOLA, Vincenzo. Parque Nacional? Kaanê! Os índios dizem não à implementação do Parque Nacional do Monte Roraima. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 422-431.
- LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo**: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento. Niterói: EdUFF, 2010.
- MELLO, Neli Aparecida. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Editora Annablume, 2006.
- MLYNARZ, Ricardo Burg. Parque Nacional do Monte Roraima: constituindo a arena de negociação política dos Ingarikó frente à conservação da natureza, em terra indígena. In: Encontro da ANPPAS, 3, 2006, Brasília/DF. **Anais**. Brasília, ANPPAS, 2006.
- MLYNARZ, Ricardo Burg. **Processos Participativos em Comunidade Indígena**: um estudo sobre a ação política dos Ingarikó face à conservação ambiental do Parque Nacional do Monte Roraima. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. 141 f.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos Avançados** (on line), vol.2, n.2, 1988. p. 46-71.
- SARTORI, Oseias Cordeiro. **Implicações da invisibilização dos Ingarikó na unidualidade estabelecida pelo Parque Nacional do Monte Roraima**. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia). Universidade Federal do Amazonas, 2019. 156 f.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

SARTORI, Oseias Cordeiro; PEREIRA, Henrique dos Santos. Luta do povo Ingarikó por reconhecimento e redistribuição no território sobreposto ao Parque Nacional do Monte Roraima, RR. **Caminhos de Geografia**. v. 20, n. 70. Junho, 2019. p. 478-491.

SARTORI, Oseias Cordeiro; BETHONICO, Maria Bárbara Magalhães. Parque Nacional do Monte Roraima: conflitos no uso e produção do território. **Novos Cadernos NAEA**. v. 21, n. 3. Set-dez, 2018. p. 161-185.

SCARDUA, Fernando Paiva. Manejo sustentável no Parna do Monte Roraima e na TI Raposa/Serra do Sol. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 432-435.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. **O governo ambiental no Brasil: uma análise a partir dos processos de avaliação de impacto ambiental**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2018. 325 f.