

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Camila da Silva Alves

O Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL): uma análise das políticas ambientais e indigenistas no período de redemocratização

DOURADOS

Julho - 2024

Camila da Silva Alves

O Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL): uma análise das políticas ambientais e indigenistas no período de redemocratização

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez.

DOURADOS

Julho - 2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

A474p Alves, Camila Da Silva

O Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL): uma análise das políticas ambientais e indigenistas no período de redemocratização [recurso eletrônico] / Camila Da Silva Alves. -- 2024.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Matheus de Carvalho Hernandez.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2024.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. povos indígenas. 2. desenvolvimento sustentável. 3. redemocratização. I. Hernandez, Matheus De Carvalho. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 03 de julho de 2024, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Camila da Silva Alves**, tendo como título “**O PROJETO INTEGRADO DE PROTEÇÃO ÀS TERRAS E POPULAÇÕES INDÍGENAS NA AMAZÔNIA LEGAL (PPTAL): uma análise das políticas ambientais e indigenistas no período de redemocratização**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (orientador), Dra. Janiffer Tammy Gusso Zarpelon, (examinadora) e Me. Gustavo Teixeira Luchetta, (examinador). Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado **APROVADO**.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Dourados/MS, 03 de julho de 2024

Documento assinado digitalmente
gov.br MATHEUS DE CARVALHO HERNANDEZ
Data: 03/07/2024 17:51:13-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. Matheus de Carvalho Hernandez
Orientador

Documento assinado digitalmente
gov.br JANIFFER TAMMY GUSSO ZARPELON
Data: 03/07/2024 15:34:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. Janiffer Tammy Gusso Zarpelon
Examinadora

Documento assinado digitalmente
gov.br GUSTAVO TEIXEIRA LUCHETTA
Data: 03/07/2024 12:50:27-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Me. Gustavo Teixeira Luchetta
Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, cujo amor e apoio me transformaram no que sou hoje e me motivaram a persistir. Aos meus pais, Vânia e José, por acreditarem em mim e estarem ao meu lado em todos os momentos.

Agradeço à universidade por todas as oportunidades e experiências ao longo desta jornada. Aos professores de Relações Internacionais que compartilharam seu conhecimento e fizeram parte do meu crescimento pessoal e profissional. De modo especial ao meu orientador, Matheus Hernandez, por sua orientação, apoio e confiança neste trabalho.

Aos meus amigos, pelo encorajamento e companheirismo que tornaram esta trajetória mais leve e significativa. A amizade de cada um foi essencial para que eu pudesse chegar até aqui.

RESUMO

Com o retorno à democracia em 1985, o governo brasileiro fortaleceu seu relacionamento com a comunidade internacional sobre temas como direitos humanos e meio ambiente. A Conferência Rio-92 evidenciou o compromisso nacional com o desenvolvimento sustentável, apoiado por investimentos externos. Esta integração entre meio ambiente e desenvolvimento resultou na execução de projetos para combater o desmatamento e aprimorar políticas públicas, como o Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações da Amazônia Legal (PPTAL). Com isso, os povos indígenas, historicamente marginalizados nas políticas nacionais, passaram a ser mais integrados nos processos que os afetam diretamente, como a demarcação de terras. Este estudo tem como objetivos analisar a atuação do PPTAL sobre as políticas públicas e ambientais em um período de redemocratização, com um governo mais receptivo às demandas internacionais, e apresentar o contraste entre a abordagem política da ditadura e democrática após a Constituição de 1988. Para desenvolver estes pontos, através de uma análise quantitativa, documental e bibliográfica, serão avaliadas as seguintes questões: i) mudança de um regime autoritário para a democracia; ii). cumprimento do prazo de demarcação prevista na Constituição de 1988; iii). envolvimento dos povos indígenas nas políticas públicas e, por fim, iv). a abertura do governo aos investimentos internacionais e temáticas dos organismos externos. Através dessas questões, foi possível identificar que as políticas públicas no Brasil passaram a ser moldadas não apenas por interesses internos, mas também pelas dinâmicas de um cenário internacional cada vez mais atento às questões ambientais e de direitos humanos.

Palavras-chave: povos indígenas, desenvolvimento sustentável, redemocratização.

ABSTRACT

With the return to democracy in 1985, the Brazilian government strengthened its relationship with the international community on issues such as human rights and the environment. The Rio-92 Conference highlighted the national commitment to sustainable development, supported by foreign investments. This integration between the environment and development resulted in the implementation of projects to combat deforestation and improve public policies, such as the Rain Forest Indigenous Lands Project (PPTAL). As a result, indigenous peoples, historically marginalized in national policies, became more integrated into the processes that directly affect them, such as land demarcation. This study aims to analyze the role of PPTAL in public and environmental policies during a period of re-democratization, with a government more receptive to international demands, and to present the contrast between the political approach of the dictatorship and the democratic approach after the 1988 Constitution and the adherence to PPTAL. To develop these points, the following issues will be evaluated: i) the transition from an authoritarian regime to democracy; ii) compliance with the demarcation deadline stipulated in the 1988 Constitution; iii) involvement of indigenous peoples in public policies; and iv) the government's openness to international investments and themes from external organizations. Through these questions, it was possible to identify that public policies in Brazil began to be shaped not only by internal interests but also by the dynamics of an international scenario increasingly attentive to environmental and human rights issues.

Keywords: indigenous peoples, sustainable development, re-democratization.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação Internacional
ABRAMO	Associação Brasileira de Mineradores de Ouro
CAS	Estratégia de Assistência ao País
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CIMA	Comissão Interministerial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CIR	Conselho Indigenista de Roraima
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CPD	Comissão Paritária Deliberativa
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DEMA	Departamento do Meio Ambiente
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
Funai	Fundação Nacional do Índio
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISA	Instituto Socioambiental
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério de Relações Exteriores
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PCN	Projeto Calha Norte
PGC	Programa Grande Carajás
PIN	Programa de Integração Nacional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Polonoroeste	Programa de Desenvolvimento da Região Noroeste
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL	Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas na Amazônia Legal, Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas na Amazônia Legal

RFT	<i>Rain Forest Trust Fund</i>
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SPI	Serviço de Proteção aos Índios
SPILTN	Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
UNI	União Nacional Indígena

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A política tutelar e integracionista da ditadura militar	12
1.1 O poder de tutela do Estado na ditadura militar	13
1.2 As instituições nacionais: lógica integracionista e assimilacionista	16
1.3 O Estatuto do Índio e a demarcação administrativa.....	19
1.4 A ocupação e políticas ambientais na Amazônia Legal.....	21
2. O desenvolvimento sustentável e o direito dos povos indígenas no período de redemocratização	28
2.1 O Projeto Calha Norte.....	29
2.2 A Constituição de 1988.....	35
2.3 A Eco-92 e o Desenvolvimento Sustentável.....	39
3. O PPTAL e a incorporação da demarcação participativa.....	44
3.1 O Banco Mundial e o PPG7	46
3.2 O papel do PPTAL e a demarcação participativa	49
3.3 Os resultados do PPTAL.....	57
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

INTRODUÇÃO

Durante a ditadura militar no Brasil, que ocorreu de 1964 a 1985, houve uma abordagem repressiva e autoritária em relação aos direitos humanos e às questões ambientais. Durante esse período, as políticas governamentais frequentemente desconsideravam a proteção dos direitos individuais, reprimindo opositores políticos e ativistas que defendiam essas agendas.

Com o fim do governo militar, o Brasil enfrentou desafios para se reconstruir como uma democracia sólida e comprometida com as pautas de direitos humanos. Nesse período, a proteção dos direitos das populações indígenas e a conservação ambiental ganharam maior importância, principalmente em nível internacional. A proteção das terras e populações indígenas na Amazônia Legal foi uma questão central no debate sobre políticas públicas e desenvolvimento sustentável no Brasil, a partir do final da ditadura militar, quando o país começou a adaptar suas políticas às normas internacionais de direitos humanos e preservação ambiental. O Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL), iniciado em 1995, surge como uma resposta significativa a essas demandas, refletindo o compromisso do Brasil com a proteção dos direitos indígenas e a conservação ambiental em um contexto de pressões nacionais e internacionais.

A pesquisa tem como objetivos: i) analisar a atuação do PPTAL sobre as políticas públicas e ambientais em um período de redemocratização, com um governo mais receptivo às demandas internacionais e, ii) apresentar o contraste entre a abordagem política da ditadura e democracia, através da Constituição de 1988 e pela adesão do país ao PPTAL.

Na década de 80, as questões ambientais ganharam destaque internacionalmente, e, no final da referida década, o país estava em processo de formalização de políticas e procedimentos para garantir o cumprimento de sua constituição e dos direitos previstos nela. O Brasil estava emergindo de um período de ditadura militar, durante o qual as preocupações com direitos humanos e meio ambiente frequentemente eram ignoradas e, em muitos casos, abafadas e violadas. Ao mesmo tempo, a Fundação Nacional do Índio (Funai), sob a liderança de militares, enfrentava desafios em sua capacidade de atuação e no acesso a recursos. A sociedade civil, cada vez mais ativa e consciente, pressionava o Estado por ações concretas em relação às questões indígenas e ambientais. No entanto, houve um forte impedimento da opinião pública, através da censura, violência e falta de representatividade política. Além disso, a comunidade internacional também desempenhava um papel significativo, com o foco na cooperação e no investimento em projetos relacionados ao meio ambiente e aos direitos humanos.

No primeiro capítulo, é analisado o período da ditadura militar, com foco na política tutelar e integracionista imposta aos povos indígenas. A Funai, criada e administrada majoritariamente por militares, enfrentava limitações em suas operações. A censura e a repressão estatal dificultavam a atuação da sociedade civil e a disseminação de informações sobre as violações ocorridas. O capítulo examina as políticas adotadas durante este período, como a criação do Estatuto do Índio em 1973 e as práticas de deslocamento forçado e exploração de recursos naturais, estabelecendo um panorama inicial para contrastar com as transformações posteriores à redemocratização.

O segundo capítulo aborda o período de redemocratização, destacando os governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor (1990-1992). Esse período foi marcado por uma crescente sensibilidade pública e política em relação às questões ambientais e aos direitos indígenas, influenciada por novos arranjos internacionais e pelo ativismo da sociedade civil. A Constituição de 1988 garantiu direitos fundamentais aos povos indígenas e estabeleceu prazos para a demarcação de terras. Além disso, a Rio-92 e a política externa de Collor reforçaram o compromisso do Brasil com a sustentabilidade e a cooperação internacional. O país, neste período, passou a ser mais aberto às questões internacionais e as pressões globais provocavam efeitos nas decisões do governo.

O terceiro capítulo examina os detalhes do PPTAL, desde sua concepção até seus resultados. O projeto visava melhorar a conservação dos recursos naturais em territórios indígenas e promover o bem-estar das comunidades locais, valorizando a participação ativa dos povos indígenas em todas as fases do processo. No entanto, o PPTAL também é passível de críticas quanto à conciliação entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade. O capítulo discute essas críticas, a relação do Banco Mundial com o Brasil, e os impactos sociais, ambientais e econômicos do PPTAL. Por fim, analisa a contribuição do projeto para a política indigenista nacional e a preservação da Amazônia Legal, destacando os avanços e desafios.

Para seguir com a clareza dos argumentos estabelecidos em cada capítulo, as reflexões não necessariamente seguirão cronologicamente, mas acompanharão o contexto dos regimes e são importantes para a compreensão do espaço e das políticas que justificam o planejamento do PPTAL.

1. A política tutelar e integracionista da ditadura militar

Para melhor compreensão sobre o contexto que levou à adoção do PPTAL e os seus impactos na política indigenista brasileira, é essencial a análise das mudanças políticas sobre as questões ambientais e os direitos dos povos indígenas. Nesse cenário, a adesão ao PPTAL não foi apenas uma resposta às demandas nacionais em cumprir os direitos estabelecidos pela Constituição de 1988, em relação aos direitos dos povos indígenas, mas também uma maneira de receber investimento e se alinhar com as preocupações globais relacionadas ao meio ambiente e aos direitos humanos. Portanto, é relevante o papel do PPTAL após anos de articulações políticas, impunidades, violações e o descaso com essas pautas durante a ditadura.

Neste primeiro capítulo, examinaremos como as políticas indigenistas foram moldadas durante a ditadura militar, destacando tanto os aspectos legislativos quanto as práticas de campo que violaram os direitos dos povos indígenas. Os governos não apenas enfraqueceram as instituições e organizações que historicamente protegiam os interesses indígenas, mas também incentivaram a expansão descontrolada da fronteira agrícola e a exploração de recursos naturais em suas terras, ignorando as normas internacionais e a própria Constituição brasileira.

Ao longo do capítulo, serão exploradas as políticas adotadas durante o período, como a criação do Estatuto do Índio em 1973, da Funai e as políticas desenvolvimentistas, que, na prática, resultaram em deslocamentos forçados, perda de território e violações aos direitos indígenas. Também serão analisadas as consequências de tais políticas, incluindo o aumento das tensões nas terras, a degradação ambiental e os impactos de longo prazo sobre as comunidades indígenas.

A escolha dos segmentos e a divisão do capítulo têm o intuito de contextualizar o período anterior à redemocratização, destacando as políticas anti-indígenas e as condições enfrentadas pelos povos indígenas sob a ditadura militar. Esse panorama inicial é fundamental para que possamos, em seguida, contrastar com as mudanças políticas e sociais ocorridas após a Constituição de 1988 e a adoção do PPTAL. Na primeira seção abordaremos o poder de tutela do Estado. Após, a segunda seção trará uma análise sobre as instituições nacionais da época, que trabalhavam com uma lógica integracionista e assimilacionista, como o SPI. Já a terceira seção analisa as legislações do Estatuto do Índio e a criação da Funai. Por fim, será apresentado brevemente o desenvolvimentismo e as políticas de ocupação na Amazônia, que provocaram desmatamento e sensibilizaram a segurança dos povos indígenas.

É necessário mencionar que os dados sobre danos e impactos ao meio ambiente e às comunidades indígenas nesse período são limitados, já que a censura rigorosa se estendia não

apenas à imprensa, mas também às instituições de pesquisa e ao compartilhamento de informações sobre questões sensíveis, como o desmatamento e a degradação ambiental. Mesmo com algumas estimativas disponíveis, é fundamental citar que os números apresentados aqui podem não refletir totalmente a extensão real dos impactos. O controle do Estado sobre a informação contribuiu para a “conformação de uma determinada memória social, onde alguns fatos são inscritos e outros não, permanecendo circunscritos a pequenos grupos enquanto memórias impossíveis de serem enunciadas” (Bauer, 2017, p. 17-18).

1.1 O poder de tutela do Estado na ditadura militar

Desde o processo de colonização, o Estado brasileiro desempenhou um papel central na formulação de políticas e na implementação de ações que afetaram os povos indígenas, como a imposição de políticas de assimilação e de demarcação de terras, a criação de reservas e a exploração de recursos naturais em terras indígenas. Historicamente, os povos indígenas eram considerados incapazes de se autogovernar, e, portanto, estabeleceu-se um sistema de tutela do Estado sobre os povos. Dessa forma, o Estado tornou-se responsável pela tomada de decisões em nome dos indígenas, sem considerar ou dando pouca atenção às próprias vontades e necessidades das comunidades. A identidade indígena foi moldada e muitas vezes estigmatizada, designando uma pressão constante na assimilação à cultura dominante, o que muitas vezes resultou na perda de suas línguas, tradições e territórios. Além disso, os indígenas enfrentaram uma luta contínua e brutal em relação ao poder tutelar do Estado.

Conforme reconhecido pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo primeiro do artigo 231, as terras indígenas são legalmente protegidas, destinadas ao usufruto exclusivo dos povos indígenas para sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (BRASIL, 1988). Os artigos que se referem aos povos indígenas são fundamentais para a proteção das terras e ao estabelecimento de um marco legal para a consulta e participação em decisões que afetam suas vidas e territórios. No entanto, apesar dos aparatos legais, as vidas, memórias e tradições dos povos são violados historicamente e de forma constante no Brasil. Ao longo dos anos, as políticas indigenistas oscilaram entre avanços e retrocessos, refletindo as complexas dinâmicas sociais e políticas do país.

Neste cenário de retrocesso, antes dos aparatos jurídicos da Constituição de 1988, as demarcações eram realizadas de acordo com os critérios, ritmos e técnicas do governo, excluindo a participação e percepção indígena sobre a prática. O processo de demarcação das terras indígenas praticado pela Funai, no Brasil, é intitulado como demarcação administrativa.

Neste ponto, o PPTAL foi uma ferramenta que impulsionou a participação e opinião indígena na prática, considerada “demarcação por participação”, que será mencionado no capítulo 3 do presente trabalho.

Ainda durante o governo militar, em 1965, o governo brasileiro ratificou a Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece princípios gerais para a proteção dos direitos e interesses das populações indígenas e tribais, com ênfase na necessidade de respeitar suas instituições e costumes tradicionais. Além disso, reconhece a importância de preservar a integridade dessas comunidades e suas culturas, bem como promover seu desenvolvimento econômico e social.

Em 1967, a Constituição mencionou os direitos indígenas em relação à terra, estabelecendo o usufruto, conforme o artigo 186: “é assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes” (BRASIL, 1967). A questão da nomenclatura deve receber atenção especial. Desde o Código Civil de 1916, os indígenas eram tratados como “silvícolas”, considerados “habitantes das selvas; o ser que vive nas florestas e dos recursos naturais. Esse termo é empregado como sinônimo de indígena ou aborígene, quando aplicado ao ser humano” (Lima, 1987), frequentemente associado a uma visão pejorativa e estigmatizante dos povos indígenas como sendo "selvagens" ou "primitivos". Com base nessa classificação, considerava-os como relativamente incapazes para fins legais. Isso implicava que os indígenas eram colocados sob tutela do Estado, que poderia intervir em suas vidas e tomar decisões em seu nome, incluindo a disposição de suas terras e recursos. Vale destacar o caráter autoritário da política indigenista brasileira, em diversos períodos e de forma significativa no governo militar.

Além disso, o texto constitucional de 1967 concedeu a titularidade das terras ocupadas pelos indígenas à União, conforme o artigo 4º:

Art 4º - Incluem-se entre os bens da União:

I - a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico;

II - os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países;

III - a plataforma submarina;

IV - as terras ocupadas pelos silvícolas;

V - os que atualmente lhe pertencem. (BRASIL, 1967, grifo meu)

Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, os direitos indígenas foram ampliados. A emenda incorporou direitos civis, como a inalienabilidade, o usufruto exclusivo, a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos sobre atos que tenham por objeto o domínio, a posse e a ocupação dessas terras:

Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

§ 1º Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas. (BRASIL, 1969)

No entanto, apesar de tímidas menções aos direitos indígenas, o conceito legal de tutela do Estado representava um “entrave à autorrepresentação indígena e a uma maior autonomia frente ao Estado” (Schroder, 2004, p. 112). Assim como a política de integração e assimilação forçada, que foram práticas adotadas desde a colonização e tornou-se um processo designado a partir da lei do Estatuto do Índio de 1973, em que na Lei nº 6.001 “regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional” (BRASIL, 1973).

Após o texto constitucional de 1988, o termo "silvícola" deixou de ser a terminologia oficialmente usada para se referir aos indígenas no Brasil, sendo substituído pelo termo "índio" e, após, por “indígena”. Essa mudança refletiu um importante avanço na valorização e no reconhecimento dos direitos e lutas dos povos indígenas, e representou o rompimento da lógica assimilacionista e integracionista.

No decorrer deste capítulo, foi apresentado o poder de tutela do Estado brasileiro sobre os povos indígenas que, intensificado durante a ditadura militar, refletiu uma política assimilacionista que desconsiderava a autonomia e os direitos dessas comunidades. Durante o regime militar, a Funai, administrada por militares, reforçou essa tutela com políticas que incentivaram a exploração de recursos naturais em terras indígenas, resultando em deslocamentos forçados e degradação ambiental. A Constituição de 1967 e a Emenda de 1969 garantiram alguns direitos, mas mantiveram o controle estatal.

Para a compressão deste controle, será abordado no próximo tópico a lógica integracionista e assimilacionista das instituições nacionais a partir de 1910, com destaque para o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e suas transformações ao longo do tempo. Também compreender como essas instituições implementaram políticas que refletiam a contínua

tentativa do Estado de integrar os povos indígenas à sociedade dominante, muitas vezes em detrimento de suas culturas e direitos. Também, será analisada a evolução dessas políticas e a criação da Funai, destacando as tensões e contradições inerentes à abordagem indigenista do país.

1.2 As instituições nacionais: lógica integracionista e assimilacionista

Para abordar a lógica integracionista e assimilacionista, é necessário examinar as instituições que operaram sob essa lógica, como o SPI. A partir de 1910, houve uma reestruturação da abordagem do Estado brasileiro em relação aos povos indígenas. Inicialmente, a ação foi centralizada no Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), que “tinha por tarefa a pacificação e proteção dos grupos indígenas, bem como o estabelecimento de núcleos de colonização com base na mão de obra sertaneja” (Abreu, [s.d]). Em 1918, as instituições foram separadas e houve a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), a fim de garantir maior enfoque em políticas indigenistas. Mesmo com a separação, a política de integração aos povos indígenas se manteve e, ao longo dos anos, a administração do SPI passou por diversas mudanças de ministérios¹.

No entanto, diversas problemáticas nortearam a atuação do órgão, tanto pelos recursos insuficientes, quanto pelas denúncias de violações. A política da tutela não apenas falhou em sua missão de proteger os povos indígenas, mas também promoveu ativamente um genocídio cultural e humano, comprometendo a diversidade étnica e o futuro das comunidades indígenas. Essa constatação se reflete nas violações do governo, que resultou em mais de 8 mil indígenas mortos, de acordo com a Comissão Nacional da Verdade (CNV). Além desse dado, as grandes obras, que serão mencionadas na quarta seção, também afetaram os povos indígenas, através das remoções forçadas e ocupações das terras, como na construção da Rodovia Transamazônica que afetou 29 grupos indígenas, sendo 11 destas comunidades isoladas². Para reforçar as problemáticas da tutela, o emblemático caso Yanomami, denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1980, representa a falta de proteção e cuidado para com as comunidades. O garimpo ilegal de ouro na TI Yanomami resultou em uma série de problemas para essa comunidade. Nesse caso, o governo brasileiro foi acusado de não tomar

¹ De 1910 a 1930, o SPI esteve ligado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; em 1930 a 1934, ao Ministério do Trabalho; 1934 a 1939, ao Ministério da Guerra; e em 1940 voltou ao Ministério da Agricultura. Por fim, passou à pauta do Ministério do Interior.

² Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/en/noticia/221512>

medidas suficientes para controlar e coibir as atividades garimpeiras ilegais na região e proteger os direitos dos povos indígenas afetados:

Eram muitas as acusações de violações à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH) perpetradas contra os Yanomami: pessoas físicas e jurídicas, agindo em acordo com agentes governamentais, teriam violado o direito à vida, à liberdade, à segurança e à integridade pessoal, o direito de igualdade perante a lei, o direito de liberdade religiosa e de culto, o direito à preservação da saúde e bem-estar, o direito de reconhecimento da personalidade jurídica dos direitos civis e o direito de propriedade (Bernardi; Roriz, 2023, p.12).

A estrutura implementada pelo SPI era extremamente integracionista e o poder de tutela do Estado gerou uma administração de desrespeito e destruição das diferenças étnicas e culturais no território nacional. Foram denunciadas uma série de atrocidades e violências, expostas por mecanismos de investigação e justiça, como apresenta Elizangela Silva (2018, p. 489-490):

Em meio aos retrocessos e violências próprias do regime militar que se instala no Brasil a partir de 1964, ocorrem diversas denúncias internacionais das torturas e massacres realizados contra índios brasileiros, além de crimes de responsabilidade administrativa atribuídos ao SPI, situação que leva à extinção do órgão. No cenário ideológico do "desenvolvimento com segurança" foi criada, em 5 de dezembro de 1967, a Fundação Nacional do Índio (Funai) com a missão precisa de transformar o índio em brasileiro, permitindo que "evoluísse" rapidamente.

Por conta da ineficácia na proteção aos indígenas, em 1967, no governo Costa e Silva, o SPI foi extinto e criou-se a Funai. Segundo Oliveira e Iglesias (2002), o órgão viabilizou as articulações técnicas e financeiras e agilizou os procedimentos administrativos para a consecução das demarcações. É possível identificar uma atuação mais positiva em relação às demarcações após sua criação, visto que o SPI reservou apenas 54 áreas indígenas (Santilli, 2001, p. 51). A Funai até o início dos anos 1980 demarcou quase 13 milhões de hectares e reconheceu mais de 300 terras indígenas com mais de 41 milhões de hectares (Funai, 2007). No entanto, assim como as instituições anteriores, o modelo paternalista e integracionista persistia.

Em relação à atuação do governo sobre as mudanças nas instituições e legislações, é válido ressaltar que em grande parte foram motivadas por pressão internacional e pelos movimentos ecológicos e sociais a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, foi o marco inicial da conscientização ambiental na agenda internacional. A Conferência foi um fórum internacional para que os países discutissem e abordassem questões relacionadas ao meio ambiente, visto que a década de 1970 era marcada por crescentes preocupações ambientais, impulsionadas por uma série de eventos que evidenciaram os impactos das atividades humanas sobre o meio ambiente.

O principal objetivo da Conferência era buscar formas de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Um dos resultados mais significativos foi a adoção da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, que estabeleceu 26 princípios fundamentais. A declaração enfatizou a responsabilidade compartilhada dos países em proteger o meio ambiente, reconhecendo que a preservação ambiental é essencial para o bem-estar das gerações presentes e futuras (Nações Unidas, 1972). Além disso, durante a conferência, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), primeira agência dedicada a coordenar as atividades relacionadas ao meio ambiente no âmbito das Nações Unidas (Passos, 2009).

Esse contexto internacional em torno das questões ambientais é fundamental para compreender as iniciativas do governo brasileiro nesse sentido³. Isso se verifica, por exemplo, pela criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Essa iniciativa refletiu uma crescente conscientização sobre as questões ambientais e a necessidade de regulamentação e proteção ambiental na região da Amazônia, mas com a falta de autonomia e pela censura, a Secretaria teve uma atuação restrita.

Apesar da sociedade civil e as organizações estabelecerem certo nível de influência, a aderência às práticas ambientais e de controle do uso de recursos naturais, defendidas em Estocolmo, era limitada e baseada nos interesses dos próprios governos. A preocupação do regime em inserir essas instituições voltava-se principalmente pela capacidade dos órgãos em captar recursos.

Em 1973, o Estatuto do Índio foi estabelecido. No entanto, apesar do Estatuto ter sido uma ferramenta que buscou regulamentar a situação jurídica dos indígenas e suas comunidades, manteve-se o modelo excludente de tutela sobre os povos e, conseqüentemente, a limitação da autonomia e autodeterminação. A legislação não garantia de forma eficaz o direito dos povos indígenas à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado em relação a projetos ou atividades que afetassem suas terras e recursos naturais. Além disso, a falta de procedimentos precisos para a demarcação de terras indígenas provocou conflitos territoriais prolongados. Esses pontos serão explorados na próxima seção.

A política indigenista do Estado brasileiro, como mencionado, tinha como objetivo a integração e a "desracialização" da sociedade. Essa abordagem exprimia a desvalorização das identidades culturais e étnicas dos povos indígenas em nome de um ideal de homogeneidade nacional.

³ Com o fim da ditadura, especialmente durante o governo de Fernando Collor de Mello, e com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, a busca pelo desenvolvimento sustentável se aprofundou ainda mais.

1.3 O Estatuto do Índio e a demarcação administrativa

O processo jurídico de demarcação das terras indígenas iniciou-se em 1973, com o Estatuto do Índio, que determinou a demarcação no prazo de cinco anos, até dezembro de 1978, conforme o artigo 65: “O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas” (BRASIL, 1973). Contudo, esse prazo não foi cumprido. De acordo com o artigo 19 da Lei 6.001 do Estatuto do Índio, as terras indígenas passaram a ser demarcadas pela orientação da Funai, com necessidade de seguir as regras definidas pelo Presidente da República, de acordo com o Decreto nº 76.999/76:

Art. 19 - As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.

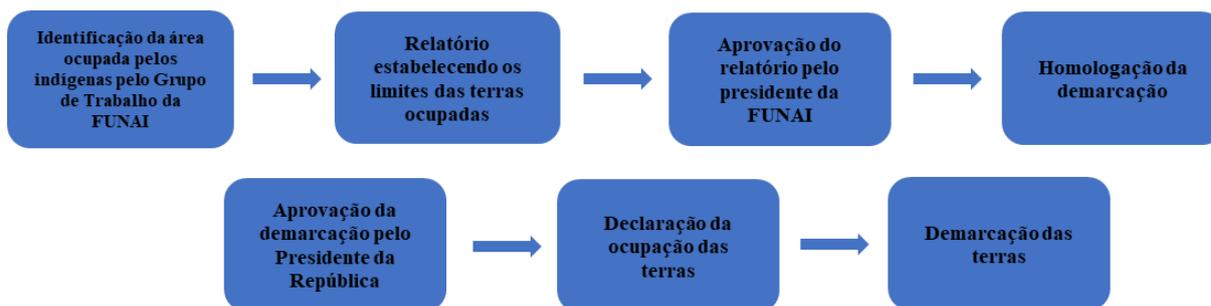
Parágrafo 12 - A demarcação promovida nos termos desse artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.

Parágrafo 22 - Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão do interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petítória ou à demarcatória.

O processo de demarcação, de forma administrativa, obtinha forte atuação da Funai. Apesar disso, como já citado, permanecia a ideia de incapacidade sobre os povos indígenas, o que impactou as tomadas de decisões sobre as delimitações de áreas demarcadas, que não levavam em conta a participação e pluralidade indígena no processo (Campos, 2011). Por isso, o Estatuto do Índio e a Funai foram identificados pela sociedade civil como instituições paternalistas, com atuação e decisões limitadas pelo aparato militar (Bicalho, 2019).

Conforme apresentado na figura 1, a Funai obtinha autorização e maior autonomia sobre os processos de aprovação das terras ocupadas e, por fim, pela demarcação. A Funai desempenhou um importante papel para o avanço do processo de demarcação. No entanto, assim como criticado pelo Banco Mundial em seus relatórios, o órgão ainda obtinha atuação limitada pelas burocracias do governo. Apesar da Funai representar um avanço relativo - em comparação ao SPI - esse processo de limitação foi ainda mais intensificado na ditadura militar, período em que a Funai esteve administrada por militares. Por isso, vale destacar as estratégias envolvidas entre os militares e o órgão sobre interesses específicos das terras.

Figura 1 - Etapas do processo de demarcação pelo Decreto nº 76.999, de 1976



Fonte: Guimarães (1989). Elaborada pela autora (2023)⁴

Contudo, em 1983, o Decreto Interministerial nº 88.118 introduziu novas diretrizes e padrões para a demarcação de terras indígenas. Esse decreto implicou na inclusão da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional como participante nas deliberações sobre os limites das demarcações das terras indígenas, juntamente com os ministérios do Interior e do Extraordinário para Assuntos Fundiários. A figura 2 apresenta as mudanças no processo de demarcação apresentado anteriormente:

Figura 2 - Etapas do processo de demarcação pelo Decreto nº 88.118, de 1983



Fonte: Guimarães (1989). Elaborada pela autora (2023)

Dessa forma, a Funai passou a ter menor poder de influência sobre as delimitações das demarcações. Por meio desse sistema, os critérios técnicos adotados se tornaram mais restritivos, esse contexto dificultou ainda mais o processo de demarcação de terras indígenas. Devido a isso, os atrasos para a realização da delimitação e os conflitos pelas terras se tornaram recorrentes por conta desse complexo processo, com a diminuição da participação dos órgãos indigenistas e com maior influência dos interesses do Estado para as delimitações⁵. Segundo

⁴ As informações do processo de demarcação através dos decretos estão disponíveis em: https://lemad.fflch.usp.br/sites/lemad.fflch.usp.br/files/lemad-dh-usp_demarca%C3%A7%C3%A3o_das_terras_ind%C3%ADgenas.pdf

⁵ Os governos eram extremamente influenciados por questões políticas e econômicas. Durante o governo de Figueiredo, os conflitos entre as comunidades indígenas, trabalhadores e agricultores com os donos de grandes

Dinamam Tuxá, coordenador da APIB, o Estatuto do Índio não oferecia segurança suficiente para os direitos territoriais dos povos indígenas. O coordenador acredita que esses marcos legais foram uma tentativa do Estado de institucionalizar práticas irregulares, uma vez que os órgãos governamentais não estavam preparados para lidar com questões relacionadas aos povos originários⁶.

A próxima seção, embora não acompanhe cronologicamente, abordará o cenário e a ocupação, bem como as políticas ambientais na Amazônia Legal durante a ditadura. Esta perspectiva é necessária, já que a Amazônia Legal é um foco ambiental dos atores globais e a área de implementação do PPTAL. A seção irá explorar os movimentos políticos de ocupação da região, além das práticas e projetos que causaram desmatamento durante a ditadura, provocando grande preocupação por parte de organismos internacionais e ONGs.

1.4 A ocupação e políticas ambientais na Amazônia Legal

O desenvolvimentismo é uma política econômica, que obteve grande relevância especialmente na América Latina e em outros países em desenvolvimento, durante o século XX. Através dessa política, o Estado desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico com tendência à intervenção estatal ativa. Antes de se tornar uma política consciente e deliberada, o desenvolvimentismo foi influenciado por fatores históricos e intelectuais e surgiu em uma época de forte liberalismo econômico (Salomão, 2016).

A partir de 1950, já havia a movimentação por políticas desenvolvimentistas no Brasil, com o intuito de acelerar o processo de industrialização e a modernização econômica. Por si só, a corrente econômica estabelece práticas nacionalistas, com fomento à industrialização e ao intervencionismo. No sistema brasileiro, foram implementadas políticas como o Plano de Metas para o desenvolvimento acelerado, estabelecido no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961):

[...], baseada na maior intervenção do Estado na economia, no aumento da participação do capital privado nacional no processo de industrialização e na incorporação do capital estrangeiro. A política desenvolvimentista concebia a participação do capital estrangeiro como condição essencial para que o país superasse o subdesenvolvimento. Somente através da obtenção de recursos externos, seja sob a

quantidades de terra aumentaram. Dessa forma, a mudança pelo decreto nº 88.118 foi considerada uma estratégia a fim de favorecer os interesses de garimpeiros e da elite agrária da região (Guimarães, 1989).

⁶ Disponível em: <https://elastica.abril.com.br/especiais/ditadura-brasil-meio-ambiente-destruicao-indigena#:~:text=%E2%80%9CUm%20dos%20legados%20mais%20catastr%C3%B3ficos,%C3%ADndices%20de%20alerta%20de%20desmatamento>

forma de investimentos diretos, financiamentos ou empréstimos, seja através da técnica, seria possível acelerar o crescimento econômico (Abreu, *[s.d]*).

Durante o período ditatorial, o modelo econômico persistia. No entanto, diferentes abordagens e estruturas foram implementadas no regime militar. Além da abordagem desenvolvimentista, promovida a partir de Getúlio Vargas⁷, a política representou vieses nacionalistas e de alegada proteção à soberania, através da Doutrina de Segurança Nacional (DSN)⁸:

Instaurou-se uma política baseada nos ideais de nacionalismo extremo, desenvolvimentismo e segurança nacional. O resultado foi uma pauta ambiental sem participação popular; uma nova dinâmica de genocídio indígena; o agravamento da concentração de terras; e a realização de obras milionárias de infraestrutura que objetivaram ocupar espaços vistos como vazios, principalmente na Amazônia. (ABRIL, 2022)

Através dessas análises, é possível identificar a importância e necessidade das terras para o planejamento de desenvolvimento econômico fomentado pelos governos. A partir disso, as terras dos povos tradicionais foram apontadas como entraves, visto que no Brasil o “desenvolvimento sempre esteve relacionado à expansão agressiva contra o meio ambiente, a terra e os povos tradicionais” (Benatti; Passos, 2020).

Nesse período, a Amazônia foi identificada, de forma intensificada, como um espaço estratégico para o crescimento econômico e para os interesses do governo. O regime militar identificou a região amazônica como uma área de grande potencial econômico, o que levou a um processo de exploração que teve impactos no meio ambiente e para as comunidades locais. Através da ocupação e integração fomentada pelo governo, “iniciou-se um violento processo de ocupação deste bioma por meio do estabelecimento de grandes projetos que contribuíssem para a apropriação econômica das terras da Amazônia” (Benatti; Passos, 2020, p. 219). A Amazônia foi vista como um "espaço vazio" a ser ocupado e explorado economicamente:

A Amazônia Legal no período da década de 1960 e 1970, foi uma experiência para os militares aplicarem a política econômica planejada pelo modelo do Estado monopolista e desenvolvimentista dirigido, para atender aos anseios políticos, sociais e econômicos ao qual sustentaram o golpe de 1964 (Cavalcante Júnior, 2021, p.143).

⁷ Getúlio Vargas foi considerado por muitos especialistas como o primeiro presidente brasileiro a identificar um potencial estratégico e econômico na Amazônia.

⁸ A DSN foi formulada pela Escola de Guerra do Rio de Janeiro, a partir da ênfase na segurança do país como prioridade absoluta. A doutrina teve origem nos Estados Unidos e foi disseminada em vários países da América Latina, incluindo o Brasil, como parte do esforço para conter a influência do comunismo na região. Foram recorrentes os casos de perseguição e violência com a justificativa de controle dos militares aos grupos que representavam uma ameaça à estabilidade dos governos e à segurança nacional.

A fim de intensificar essa estratégia, o governo passou a utilizar os meios de comunicação para atrair as pessoas a ocuparem a região, além de apontar a Amazônia como um “deserto verde”⁹, simbolizando o território e as comunidades tradicionais como empecilhos ao progresso. A partir das estratégias de ocupação da Amazônia, apesar do discurso e práticas nacionalistas, o território foi aberto ao capital estrangeiro, principalmente aos investimentos de empresas privadas. Esse cenário possibilitou, cada vez mais, a degradação e expropriação ambiental, assim como atos de corrupção e altas na inflação:

Nacionalista e patriótico é representado pelo movimento dos que acreditam que os militares incorporam a “ordem social”, não apenas pela imposição da força, mas, também, pela instrumentalização do aparelho econômico estatal e legal-burocrático para atender ao modelo econômico ensejado pelos Estados Unidos na América Latina, e no Brasil em especial, mediante a flexibilização econômica da economia agrária-industrial, e das commodities, dentro da lógica da economia de dependência (Cavalcante Júnior, 2021, p.146).

Através dos planos de desenvolvimento, o governo passou a financiar projetos de construção em larga escala e assumiu um grande impulso na construção de obras públicas, como a construção de rodovias, ferrovias, hidrelétricas e estradas de acesso à Amazônia. O exemplo mais notável é a construção da Rodovia Transamazônica, que tinha o objetivo de integrar a Amazônia ao restante do país. A obra foi inaugurada em 1972 e foram investidos mais de um bilhão de dólares para a sua realização. Como resultado, além do aumento da dívida externa, casos de corrupção e os impactos no meio ambiente, destacam-se os deslocamentos forçados de comunidades locais sem a devida compensação e responsabilização do Estado pelas vidas e direitos das comunidades.

Em 2016, assim como exposto pela Folha de São Paulo, dos 1.751 km anunciados pelo projeto, após 40 anos, menos de 10% estavam asfaltados¹⁰. Ainda de acordo com a matéria, a zona rural de Manaus se tornou espaço de conflitos e disputas agrárias por anos. Os conflitos e tensões são resultados das estratégias implementadas na região, com o incentivo de processos ilegais e violentos sobre o meio ambiente e as populações.

⁹ A região amazônica foi frequentemente apontada como um “vazio demográfico”, visto que não havia políticas econômicas e sociais fomentadas pelo governo na região. Essa caracterização de “vazio” e “deserto verde” representa uma simplificação e uma visão problemática que ignorava muitos aspectos da região. Muitas pessoas já viviam no território, e o crescimento populacional e a urbanização na Amazônia estavam em curso, mesmo que em menor escala do que em outras partes do Brasil. Essa visão nega a existência e ocupação de séculos das comunidades tradicionais no território. Considerar a Amazônia como subdesenvolvida e desabitada influenciou políticas de desenvolvimento que priorizaram a colonização, a agricultura extensiva e a construção de infraestrutura na Amazônia, frequentemente ignorando os impactos negativos sobre o meio ambiente e as comunidades locais.

¹⁰ Disponível em:

https://docs.ufpr.br/~jrgarcia/macroeconomia_ecologica/Noticias/Transamaz%C3%B4nica%20crime%20e%20abandono%20-%20Cotidiano%20-%20Folha%20de%20S.Paulo.htm#introducao

A Amazônia foi vista como um importante centro de exploração de recursos naturais, incluindo a extração de minérios, como ouro e minério de ferro, e a exploração madeireira. Essas atividades no território proporcionaram o desmatamento da floresta e a degradação do meio ambiente. A ocupação resultou em conflitos com comunidades indígenas que viviam na região e muitas dessas comunidades foram deslocadas de suas terras tradicionais para dar lugar a projetos de desenvolvimento. Pela análise de Fonseca, é possível conferir o impacto ambiental das obras não apenas naquele período, como também nos índices de desmatamento atuais:

O desmatamento na atual Amazônia concentra-se cerca de 70% em uma faixa de 50 quilômetros de largura ao longo das rodovias, que se tornaram centros de conflito social pela terra e de degradação ambiental devido à falta de planejamento. Isso ocorreu porque as estradas possibilitaram um acesso mais fácil a territórios desprovidos de fiscalização, regulamentação e presença governamental (Fonseca, 2017)¹¹.

Em janeiro de 1978, a Amazônia havia perdido 152 mil quilômetros quadrados de floresta, e em abril de 1988, quando o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) lançou seu sistema de monitoramento, a área desmatada já havia aumentado para 377 mil quilômetros quadrados (Folha de São Paulo, 2023).

Para estimular a ocupação na região, o governo incentivou a migração de pessoas de outras regiões do Brasil para a Amazônia, oferecendo terras a baixo custo e prometendo oportunidades de emprego e prosperidade na região. No período, houve um enorme fluxo migratório de pessoas, principalmente vindas do Nordeste. Esse processo levou a um aumento na população local, muitas vezes sem infraestrutura adequada para suportar o crescimento, assim como a criação de diversos programas de colonização financiados pelo governo, como o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esses programas visavam estabelecer novos assentamentos rurais e urbanos, atraindo agricultores, pecuaristas e outros migrantes.

O PIN, programa voltado para a mão de obra nordestina, foi criado no governo Médici através do Decreto nº. 1.106, em 1970. Pelo programa foram delimitadas três diretrizes significativas:

1. Abertura de duas rodovias na Amazônia:
 - A rodovia Transamazônica (ligando o Nordeste e Belém-Brasília à - Amazônia ocidental – Rondônia e Acre);
 - A rodovia Cuiabá-Santarém, ligando o Estado de Mato Grosso à Transamazônica e ao próprio porto de Santarém, no rio Amazonas;
2. A implantação, em uma faixa de terra de 100 km de cada lado das novas rodovias, de um **programa de “colonização e reforma agrária”** e o início da primeira fase de irrigação do Nordeste;

¹¹ Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/br-319-vai-abrir-caminho-para-emissao-de-gases-de-efeito-estufa/>

3. Transferência de 30% dos recursos financeiros dos incentivos fiscais oriundos de abatimento do imposto de renda para aplicação no programa. (Oliveira, 2005, p. 77, grifo meu).

Após as informações apresentadas durante esta seção e através do quadro 1, é possível identificar as principais políticas e eventos que provocaram algum impacto sobre as comunidades indígenas e ao meio ambiente durante o período ditatorial.

Quadro 1 - Principais políticas e os impactos aos povos indígenas na ditadura

Ano	Ação	Impacto
1964	Estatuto da Terra	Reforma agrária e política agrícola: O Estatuto da Terra não abordou diretamente as questões indígenas, mas sua implementação levou à concentração de terras e à expulsão de comunidades indígenas de suas terras tradicionais em nome do desenvolvimento agrícola. Isso resultou em deslocamentos forçados e perda de territórios para os povos indígenas.
1965	Criação do Código Florestal	O Código Florestal foi usado para justificar a derrubada de florestas e a exploração de recursos naturais nas terras indígenas, muitas vezes prejudicando o meio ambiente e os modos de vida tradicionais das comunidades indígenas.
1966	Operação Amazônia	A operação resultou na abertura de estradas e projetos de desenvolvimento na Amazônia, causando desmatamento e ameaçando a sobrevivência das comunidades indígenas. Muitas vezes, os interesses econômicos eram priorizados em detrimento dos direitos dos indígenas.
1967	Criação da Funai	Embora a Funai tenha sido criada com o propósito de proteger os direitos dos indígenas, frequentemente agiu de forma paternalista, exercendo controle sobre suas vidas e territórios em vez de promover a autonomia dos povos indígenas.
1972	Conferência de Estocolmo	O Brasil participou da conferência, mas as políticas ambientais da ditadura nem sempre refletiam um compromisso genuíno com a proteção do meio ambiente ou dos direitos indígenas.
1972	Inauguração da Rodovia Transamazônica	A construção da rodovia causou um grande impacto nas terras indígenas, resultando em desmatamento, conflitos e deslocamentos forçados de comunidades indígenas, e práticas de violência contra os povos.
1973	Criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente	Condução de estudos visando a prevenção de impactos adversos nos ecossistemas. Porém, havia uma ênfase sobre os projetos de desenvolvimento. Isso revela uma clara correlação entre as agendas e interesses do governo e as preocupações relacionadas à preservação ambiental.

1973	Estatuto do Índio	Apesar de disposições benéficas, o Estatuto do Índio também perpetuou o modelo de tutela estatal sobre os indígenas, limitando sua autonomia e restringindo seus direitos à terra e à cultura. O Estatuto foi marcado por uma lógica de ocupação militar, com práticas discriminatórias, assimilacionistas e um forte controle político.
1981	Lei 6.938 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)	Marco para a regulamentação e gestão ambiental no país. Os principais objetivos são preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, além de definir áreas prioritárias para a ação governamental relativa à qualidade ambiental e ao equilíbrio ecológico. No entanto, regulamentações como essa, eram utilizadas como forma de obter maior controle sobre as áreas.
1984	Inauguração da Usina de Itaipu	A construção da Usina de Itaipu resultou no deslocamento dos povos indígenas, especialmente os Guarani, devido à inundação de suas terras, causando a destruição de recursos naturais e impactos socioeconômicos e culturais.

A partir dessas políticas, se constata os esforços e as estratégias dos governos ditatoriais na ocupação da região amazônica. Pelo modelo desenvolvimentista, o Brasil buscou o crescimento econômico através dos incentivos fiscais e créditos para exploração de terras, principalmente na Amazônia, por meio de um planejamento e implementação sem a participação das comunidades tradicionais que ali viviam. Além disso, as grandes obras e o sistema fechado da ditadura possibilitaram desvios e a extrema corrupção da época. Com dados do jornal El País, em 1985 a inflação chegou a 223% e a dívida, em 1984, representava 54%¹².

A conjuntura econômica internacional estava desfavorável. A economia brasileira entrou em forte recessão a partir de 1973, quando a crise mundial do petróleo afetou muitos países. A inflação crescia, assim como a carestia e o desemprego. E a implementação do PIN estancou. Os militares não foram capazes de tornar realidade suas próprias propostas de expansão demográfica na Amazônia (Reina, 2019).¹³

Assim como exposto por Reina na reportagem, o quadro em que o país se encontrava economicamente era instável, o que provoca o questionamento sobre os benefícios à economia do Brasil após tantos projetos de desenvolvimento. Mesmo que a alta inflação e as dívidas externas estejam relacionadas com diferentes contextos e eventos em nível nacional e

¹² Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/29/economia/1506721812_344807.html

¹³ Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/analise/eduardo-reina-a-tragedia-amazonica-repetida-50-anos-depois-da-ditadura-civil-militar/>

internacional, foram imensuráveis os impactos negativos dessas políticas sobre o meio ambiente e a sociedade. As políticas concentradas na Amazônia atingiram as comunidades locais e seus modos de vida, e o contexto de impunidade ainda persiste. Isso reflete, por exemplo, na maior quantidade de denúncias contra o Estado levadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos no período ditatorial.

Segundo dados da CNV, mais de 8 mil indígenas foram assassinados entre 1946 e 1988. A Comissão é uma ferramenta de investigação e compartilhamento de casos de violações de direitos humanos durante a ditadura militar, a fim de assegurar o pleno exercício do direito à preservação da memória e à reconstrução da história. A CNV apresentou a declaração de José Cavalcanti, ministro do Interior no período, sobre a dimensão das consequências da Rodovia sobre 29 etnias indígenas¹⁴. O Estado utilizava suas legislações e justificava seus atos violadores contra os povos e terras indígenas com o discurso de “ameaça a soberania nacional”, indicando que os povos estavam buscando uma forma de desvincular-se da soberania do Estado e formar governos independentes.

Por conta desse contexto, torna-se relevante identificar a atuação do PPTAL na política indigenista brasileira, principalmente por surgir em um período de redemocratização, com atuação constante da sociedade civil e das organizações internacionais sobre a temática de direitos humanos e meio ambiente.

Um fator incontornável que explica a situação dos povos indígenas durante a ditadura, marcada por violações, censuras e limitações, é a ausência de um regime democrático. Esse período foi caracterizado por um governo autoritário que não respeitava os direitos e as liberdades fundamentais, resultando em políticas repressivas e excludentes contra os povos indígenas. Como já mencionado neste capítulo, os povos indígenas e ativistas não tinham espaço na formulação da política e suas necessidades eram desconsideradas. As pressões internacionais e nacionais, em um regime ditatorial, provocam pouca ou nenhuma mudança nos processos considerados pelo governo. No próximo capítulo, será explorado o processo de transição de regime, com a análise da mudança de abordagem e dos projetos implementados após o fim da ditadura, da Constituição de 1988 e abertura do país para a temática de direitos sociais e ambientais, principalmente após sediar a Rio-92.

¹⁴ Disponível em: <https://elastica.abril.com.br/especiais/ditadura-brasil-meio-ambiente-destruicao-indigena>

2. O desenvolvimento sustentável e o direito dos povos indígenas no período de redemocratização

Nos anos de 1980, no âmbito internacional, se estabeleciam novas posturas e práticas sobre as questões ambientais e indígenas. A partir dos arranjos de mecanismos e ferramentas internacionais, bem como o ativismo da sociedade civil, um novo entendimento jurídico e práticas administrativas foram inseridas no Brasil no que se refere aos direitos dos povos indígenas. Segundo Oliveira e Iglesias (2002, p.45), essa mudança no cenário internacional promoveu, no plano interno, maior sensibilidade da opinião pública sobre os direitos indígenas, o que possibilitou mudanças políticas para as demarcações de terras. Assim como a própria Constituinte, que definiu prazo e atuação da Funai nas articulações técnicas e financeiras dos procedimentos administrativos para a consecução das demarcações.

Este capítulo tem como objetivo analisar diferentes aspectos que marcaram o período dos governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor (1990-1992), especialmente no que diz respeito aos impactos socioambientais, desenvolvimento econômico e políticas indigenistas. Esses temas, que estavam em destaque globalmente, foram essenciais para a construção do planejamento do PPTAL. O projeto tinha como objetivo atender a preocupações urgentes com relação ao grande número de terras indígenas ainda não regularizadas na região amazônica, que deixaram esses povos indígenas e recursos naturais expostos a muitas ameaças da fronteira em expansão (The World Bank, 2007, p. 13). O governo brasileiro buscava tanto incluir-se nas agendas, quanto investimentos internacionais para cumprir com suas obrigações constitucionais.

A primeira seção deste capítulo, no contexto da redemocratização do país, aborda os desafios enfrentados durante o governo Sarney, incluindo a necessidade de lidar com questões ambientais e econômicas na Amazônia e com diferentes grupos de interesse na região. O Projeto Calha Norte (PCN), iniciativa do governo Sarney, foi uma estratégia com foco no desenvolvimento econômico e social da região amazônica, especialmente nas áreas próximas às fronteiras com outros países. O PCN foi concebido não apenas como uma estratégia de desenvolvimento regional, mas também como uma medida para garantir a presença militar e a soberania nacional em regiões fronteiriças.

Na segunda seção será analisada a Constituição de 1988, que representou a transição dos regimes atrelada a uma reparação sobre as violações cometidas durante a ditadura. Para os povos indígenas, a Constituinte é um marco histórico na garantia de seus direitos fundamentais e sobre suas terras, incluindo disposições específicas que reconhecem a autonomia e

autodeterminação dos povos indígenas, refletindo os esforços e o ativismo dos movimentos sociais e indígenas. Também reforça o prazo para a demarcação de terras indígenas, definindo a obrigação e prioridade do governo sobre esse processo.

Por fim, a última seção do capítulo analisará a política externa de Collor e os impactos da Rio-92 em nível nacional e internacional, principalmente pela influência nas políticas ambientais brasileiras e na cooperação internacional para a preservação das florestas e das comunidades indígenas na Amazônia. A partir da conferência, o acordo firmado pelo Brasil com o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) possibilitou a construção e execução do PPTAL, por administração da Funai.

2.1 O Projeto Calha Norte

O governo Sarney ratificou alguns dos principais pactos que constituem o núcleo central da estrutura do regime internacional de direitos humanos nas Nações Unidas. Essa posição denota um compromisso formal do país com os valores e normas universalmente reconhecidos nesse campo. Também houve mudança na retórica oficial do governo brasileiro em relação à Amazônia, destacando que não se endossava mais a ideia de que a exploração predatória dos recursos naturais da região, como a agropecuária extensiva, era a chave para o seu desenvolvimento¹⁵. No entanto, apesar dessa mudança de discurso, os problemas ambientais na Amazônia continuavam.

Até 1974, houve uma forte ênfase na expansão da fronteira agrícola na Amazônia, com incentivo à ocupação desordenada e muitas vezes predatória da região com a justificativa do desenvolvimento econômico. Já em 1985, de acordo com relatório da Rede de Informação Socioambiental Georreferenciada da Amazônia, 500 mil quilômetros quadrados da floresta tinham sido transformados em pastagens, lavouras, garimpos ou áreas urbanas.¹⁶

Apesar de um possível afastamento retórico dessa abordagem nos anos posteriores, os problemas ambientais e sociais foram persistentes. Os incêndios florestais, o desmatamento, a invasão de terras indígenas, a exploração ilegal de madeira e a contaminação dos rios devido à atividade de garimpo permaneciam como questões alarmantes na Amazônia. Dessa forma, é

¹⁵ De acordo com o próprio discurso de Sarney 1986, o intuito do governo era focar, em conjunto com a sociedade, sobre as questões ambientais: "Convoco a todos os brasileiros, não só na qualidade de fiscais da aplicação de uma política de governo, mas de titulares ativos da sua cidadania, a participarem em tempo integral da defesa do meio ambiente, seja na formulação de soluções, seja na aplicação de medidas concretas, pois essa participação, longe de ser um significado abstrato, será sem dúvida uma das mais genuínas formas de prática da liberdade" (Estado de S. Paulo, 1986).

¹⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/natureza/amazonia/noticia/2022/12/19/amazonia-perdeu-500-mil-km-da-floresta-em-37-anos-aponta-levantamento.ghtml>

possível destacar uma desconexão entre a mudança de discurso oficial e a realidade persistente de degradação ambiental e social na região. As políticas para enfrentar esses problemas ainda não haviam sido implementadas de forma eficaz ou suficiente.

Atrelado a isso, os movimentos sociais contemporâneos exerceram atuação ativa. Nesse contexto global de forte atuação dos movimentos sociais, as organizações e lideranças indígenas no Brasil aumentaram sua participação na formulação e execução das políticas para os povos indígenas. O movimento indigenista¹⁷ buscava proteger as terras e os direitos indígenas, garantindo a preservação do território e das culturas dos povos nativos. No período de redemocratização, houve participação de organismos como o Instituto Socioambiental (ISA), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), União Nacional Indígena (UNI) e o Conselho Indigenista de Roraima (CIR).

Com o alinhamento de Sarney aos setores outrora ligados aos governos militares, as pressões de grupos sobre questões indígenas se fortificam, com isso, nesse período, surgem duas redes. Costa (1994), aponta essas redes como “pseudocoalizões”. O termo é definido por ele como convergências de interesses não necessariamente orgânicas ou articuladas, ou seja, são grupos que aparentam ter interesses comuns ou objetivos compartilhados, mas na realidade, seus membros mantêm diferenças substanciais em relação a esses interesses ou objetivos. Essas redes estão preocupadas com o mesmo tema, mas seus interesses e as estratégias que utilizam para garantir seus objetivos são diferentes.

A primeira rede se estabelece em dois grupos, um interno e outro externo. No plano interno há os indigenistas, com destaque ao CIMI, e os próprios indígenas e sua organização. No plano externo, os setores da opinião pública que pressionaram seus governos em relação à adoção de políticas indigenistas no Brasil. Essa pressão proporcionou programas de ajuda financeira ao país, como as do Banco Mundial. Já a segunda rede é formada por setores das Forças Armadas, garimpeiros, mineradoras e políticos da região nas esferas municipal, estadual e federal¹⁸ (Diniz, 1994, p. 155).

¹⁷ Segundo Bessa e Sales (2017, p.4), o movimento indigenista é um grupo social que busca ampliar e criar espaços de representação para grupos marginalizados, enfrentando barreiras sociais como segregação, discriminação, intolerância e sujeição, que são heranças do período colonial.

¹⁸ O conceito de *backlash* descreve uma reação em resposta a mudanças sociais, políticas ou culturais percebidas como ameaçadoras por determinados grupos ou indivíduos. Essa reação é frequentemente desencadeada por mudanças que são altamente controversas, produzindo resistência para serem cumpridas (Fonteles, 2018). Mesmo que o termo seja mais recente e naquele período não se falava de *backlash*, o conceito esclarece como esse jogo político funciona. Os grupos retrógrados se apropriaram desses temas para mudar o significado e extrair benefícios próprios.

A primeira rede estabeleceu ativa articulação internacional, o investimento nessa ferramenta provocou o fortalecimento dos direitos e posicionamentos de organizações e grupos nacionais, ampliando seu alcance e influência. No entanto, o acirramento entre os setores persistia. Para traçar políticas que incluíssem as exigências dos dois grupos, foram estabelecidos dois programas: o Programa de Proteção de Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas - PMACI e o PCN. Ambas foram consideradas como políticas indigenistas pelo governo. Entretanto, em relação ao PCN, esse discurso não encontrava grande correspondência na realidade da implementação da política.

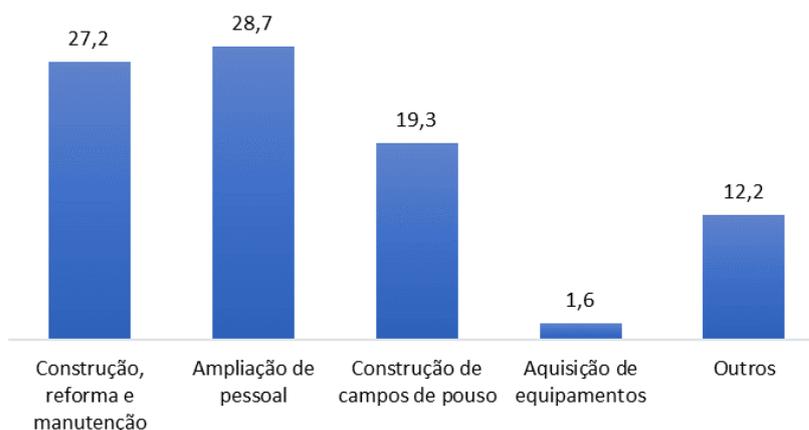
O PCN terá enfoque por especificar questões econômicas e sociais na Amazônia. O projeto foi uma iniciativa com o objetivo de garantir a ocupação e defesa da região da Amazônia Ocidental, especialmente nas áreas próximas às fronteiras com países vizinhos. A região do Calha Norte compreende uma extensa área de floresta tropical, rica em recursos naturais, mas também estrategicamente sensível devido à sua fronteira com outros países. O projeto visava promover o desenvolvimento econômico e social da região, bem como estabelecer uma presença militar que pudesse proteger a soberania nacional nessas áreas fronteiriças.

Na Exposição de Motivos 18/85, o PCN é considerado como necessidade fundamental para os seguintes tópicos: i. incremento das relações bilaterais; ii. aumento da presença militar na área; iii. intensificação das campanhas de recuperação dos marcos limítrofes; iv. definição de uma política indigenista apropriada à região; v. outras “necessidades fundamentais e imediatas” como a ampliação da infraestrutura viária; aceleração da produção de energia hidrelétrica; interiorização dos pólos de desenvolvimento econômico; ampliação da oferta de recursos sociais básicos, consideradas aspectos de Segurança Nacional (Diniz, 1994). Contudo, no decorrer deste tópico, será possível identificar que o projeto também atuou para facilitar o acesso de empresas e garimpeiros à exploração de recursos naturais em terras indígenas.

O projeto conseguiu suprir determinadas necessidades das comunidades indígenas na região amazônica, assim como realizar alguns processos de demarcações. No entanto, boa parte da verba era destinada ao Ministério do Exército (46%). Em soma, 77,9% da verba era destinada aos Ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica. Esse cenário decorreu devido às motivações brasileiras em garantir a soberania da região Amazônica, o que exigia um controle e proteção das fronteiras do país. Além disso, havia o intuito de estabelecer cooperações técnicas com países vizinhos, como cooperação contra o narcotráfico, estudo de ligações rodoviárias e reforço da rede consular de fronteiras. Para a Funai, foram alocados 18,9% da verba (Oliveira Filho, 1991).

Sobre a verba total destinada a Funai, 77,3% foram distribuídos para unidades convencionais da ação indigenista¹⁹, como mostra o gráfico 1:

Gráfico 1 - Distribuição de verbas do PCN pela Funai (em %)



Fonte: Oliveira Filho (1991). Elaborado pela autora.

A verba destinada em “Outros” é o ponto que destaco, visto que nesse segmento foi destinada para realização de estudos para identificação das terras indígenas, custeio das demarcações, retirada de ocupantes não-indígenas das terras indígenas, pagamento de benfeitorias e reassentamento. Dessa forma, é possível concluir que as verbas para realizar ações de segurança das comunidades e direito à terra foram limitadas. Por isso, as intenções do projeto são questionadas e verifica-se a preferência para questões militares na região.

O PCN era administrado, em grande parte, pela Funai. Porém a Fundação passou novamente por problemas de esvaziamento, o que prejudicou a orientação do projeto e a defesa dos direitos indígenas. Dessa forma, a desarticulação do órgão possibilitou vantagens às empresas de mineração, garimpeiros e políticos nacionalistas, e a segurança e as políticas indigenistas ficaram cada vez mais fragilizadas. Além de fortalecer a atuação e articulação política nacional do Conselho de Segurança Nacional (CSN),

À medida em que a transição democrática enfrentava maiores obstáculos políticos, o CSN conseguiu recuperar seu prestígio como órgão de assessoramento direto e de plena confiança do Presidente, um papel que os intelectuais e técnicos vinculados aos partidos não perceberam ou não quiseram desempenhar. É essa estrutura, herança de um outro Brasil e de um outro projeto político (o da ‘abertura gradual e consentida’, não o da ‘transição democrática’), alimentada pela ideologia da segurança e por técnicas pragmáticas de ação social (que vão da negociação à cooptação de lideranças, passando pela intimidação), que dirige a política governamental para a região de

¹⁹ As unidades incluíam postos indígenas, frentes de atração, administrações regionais e Casas do Índio.

fronteira, ao mesmo tempo que comanda a atuação da Funai e determina os rumos da política indigenista brasileira.” (Oliveira Filho, 1991, p. 346).

Em 1987, dois decretos foram assinados, ambos com impactos significativos sobre os povos indígenas. O Decreto 94.945/87 inseriu a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional no Grupo de Trabalho Interministerial para demarcação de terras indígenas, enquanto o Decreto 94.946/87 criou a conceituação de "colônia indígena", abrindo espaço para acordos jurídicos e a mineração em terras indígenas "aculturadas". Os impactos desses decretos são explicados por Diniz:

Fica evidente, portanto, a linha direta de continuidade com as tentativas anteriores da política indigenista oficial: esvaziar a autonomia da Funai e dificultar a demarcação das terras indígenas; facilitar a exploração de recursos nas áreas indígenas, através da distinção entre índios “aculturados” e “não-aculturados”. O que chama a atenção é que, enquanto fracassaram todas as tentativas anteriores, lançadas durante o regime militar, **parte desses objetivos é alcançada já num governo democrático** (Diniz, 1994, p. 113, grifo meu).

Assim, desde o período militar, a expansão da atividade de mineração na área aumentou de forma significativa. Apesar das atividades de garimpo serem ilegais na Amazônia, os garimpeiros continuaram a operar, expandindo-se pelas regiões centrais e fronteiriças. Esse cenário destaca a fragilidade do controle estatal sobre a atividade econômica na região amazônica e a incapacidade de aplicar regulamentações efetivas para conter o garimpo ilegal, principalmente em áreas indígenas.

Para o contexto econômico, há uma dinâmica complexa em que os interesses das empresas de mineração, os garimpeiros e o controle estatal sobre recursos minerais se chocam, com implicações para o desenvolvimento econômico e a gestão ambiental da região. Enquanto as empresas buscam lucro e expansão de suas operações, os garimpeiros alcançam sua subsistência e os governos tentam conciliar a necessidade de desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e os direitos das comunidades locais, sendo esses direitos muitas vezes ignorados, como já apontado ao longo do tópico.

[...] o garimpo, com seu alto efeito multiplicador na economia regional e o grande contingente populacional que emprega, direta e indiretamente, aliado ao fato de que a faixa fronteiriça apresenta enorme potencial para a atividade garimpeira, torna-se uma alternativa melhor para a vivificação das fronteiras do que as outras alternativas. O grande problema para essa alternativa é que boa parte das riquezas minerais na região fronteiriça amazônica se encontra em áreas indígenas (Diniz, 1994, p. 161).

A Amazônia sempre esteve no centro das discussões sobre meio ambiente, direitos humanos e proteção dos povos indígenas. A divisão do território Yanomami em áreas isoladas e a criação de reservas garimpeiras geraram forte controvérsia pelos ativistas. Além disso, o assassinato de Chico Mendes, líder seringueiro e defensor ambiental, em 1988, desencadeou

uma onda de protestos nacionais e internacionais. Nesse período, reportagens e manchetes comentavam sobre o aumento das queimadas na Amazônia, gerando forte preocupação em nível internacional sobre o efeito estufa²⁰. A divulgação desses eventos gerou uma crítica generalizada à atuação do governo brasileiro na Amazônia, destacando a falta de políticas eficazes de proteção ambiental e defesa dos direitos humanos. As políticas desenvolvimentistas e a concessão de áreas para o garimpo foram vistas como prejudiciais tanto para o meio ambiente quanto para as comunidades locais na Amazônia.

A fim de lidar e justificar as críticas apresentadas, o governo brasileiro toma uma série de iniciativas. Dentre elas, o governo se propõe a sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que seria realizada em 1992. Essa estratégia foi adotada visto que os governos brasileiros buscaram de diversas formas estabelecer projetos e ações de cunho econômico na região amazônica, atrelados às questões de segurança e militares. Como muitos não tiveram resultados positivos, promoveram consequências ecológicas e o aumento da violência (Diniz, 1994), provocando reação interna e externa negativa. No entanto, os objetivos e resultados da conferência serão analisados no terceiro tópico deste capítulo.

O próximo tópico abordará a Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã. A Constituinte marcou um importante momento na história do Brasil, justamente pelo contexto de redemocratização. Após o fim do regime militar, os direitos humanos eram uma área na qual o país estava significativamente atrasado em comparação com os padrões internacionais, principalmente devido à resistência e oposição dos militares que estiveram no poder durante o regime ditatorial. A partir de 1985, houve um processo de reconstrução das instituições democráticas e de enfrentamento de alguns legados autoritários. No entanto, esse processo não foi instantâneo, e o país enfrentou desafios significativos em lidar com as violações do passado e em estabelecer uma justiça de transição. A mentalidade e as práticas antidemocráticas persistiram em amplos setores da sociedade, incluindo dentro das próprias instituições governamentais, fomentadas fortemente pela elite nacional. Ainda mais com a atuação e envolvimento da Coalizão de Segurança Nacional na Amazônia, que identificou no PCN uma forma de manter-se na esfera governamental, visto que a redemocratização era uma ameaça aos grupos militares (Diniz, 1994). Dessa forma, é necessário compreender o impacto da Constituição de 1988 e analisar suas menções aos povos indígenas, principalmente por estabelecer a proteção dos territórios indígenas, garantindo aos indígenas o direito à sua terra tradicional.

²⁰ Disponível em: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1990-09-28-mn-1208-story.html>

2.2 A Constituição de 1988

Como já mencionado, o processo de redemocratização não foi linear, apesar de algumas motivações e posicionamentos do governo favoráveis aos direitos humanos e aos processos democráticos, Sarney se alinha com militares para concretizar suas políticas, como o PCN. Foi possível identificar, pelo projeto, que as ações buscaram atingir interesses econômicos, e mesmo as políticas indigenistas não efetuaram um processo assertivo a favor dos direitos indígenas. Por isso, neste tópico será apresentada a Constituição de 1988 e o esforço e ativismo dos movimentos sociais e indígenas para a concretização de seus direitos. Assim como pontua Dreifuss (1989), os artigos destinados aos direitos humanos, principalmente indígenas, conseguem apoio do governo e acabam indo para a Constituição devido à irrupção dos movimentos sociais Constituinte adentro, desmantelando os acordos prévios entre as elites políticas, econômicas e militares.

Os direitos indígenas são mencionados pela primeira vez na Constituição de 1934, no artigo 129: “Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”²¹. As mudanças de posicionamento e visão dos governos sobre os povos indígenas refletem nos textos constitucionais, sendo a Constituição de 1988 inovadora em termos de direitos indígenas.

A chamada Constituição Cidadã marca a política social do Brasil, especialmente por surgir num contexto pós-ditadura militar. Após anos do regime, a sociedade almejava um sistema político que refletisse seus anseios democráticos e garantisse os direitos fundamentais dos cidadãos. No entanto, o processo de redação e promulgação da Constituição não foi isento de desafios, o maior desafio político era dotar o país de uma Constituição equitativa e que garantisse a estabilidade e o progresso.

Primeiramente, havia dificuldades em mencionar explicitamente os direitos humanos no texto constitucional. Após um período de restrições e violações sistemáticas desses direitos durante a ditadura, a inclusão de garantias sólidas e abrangentes tornou-se necessária, praticamente obrigatória. Contudo, havia uma tensão entre os setores conservadores e progressistas da sociedade brasileira. Enquanto os primeiros temiam que uma ênfase excessiva nos direitos humanos pudesse representar uma ameaça à ordem e à estabilidade social, os ativistas buscavam consolidar um arcabouço jurídico que assegurasse a plena proteção dos direitos e liberdades individuais e coletivas.

²¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

Além disso, vale considerar os desafios para executar uma Constituinte num processo de redemocratização. A diversidade de interesses representados no governo demandava negociações complexas e concessões mútuas. Partidos políticos, movimentos sociais, representantes de diferentes segmentos da sociedade civil e setores econômicos disputavam espaço e influência no processo de elaboração da Constituição. Nesse contexto, o processo de conciliar perspectivas tão diversas sem comprometer os princípios democráticos e os avanços em matéria de direitos humanos foi complexo, sendo necessária a atuação das organizações sociais e dos próprios grupos atingidos pelas políticas, como os povos indígenas.

As estruturas autoritárias enraizadas no governo brasileiro, assim como instituições, leis e práticas que haviam sido moldadas durante o período ditatorial precisavam ser reformuladas para garantir a plena vigência dos princípios democráticos estabelecidos na nova Constituição. Em relação ao conteúdo indígena, a Constituição representa um marco. Sendo garantido um capítulo específico, “Dos Índios”, em que são dispostas duas inovações conceituais:

A primeira inovação é o abandono de uma perspectiva assimilacionista, que entendia os indígenas como categoria social transitória, fadada ao desaparecimento. A segunda é que os direitos dos povos indígenas sobre suas terras são definidos enquanto direitos originários. Isto é, anteriores à criação do próprio Estado brasileiro (Fundo Brasil, [s.d]).²²

A Constituição de 1988 estabeleceu a obrigação do governo consultar previamente os povos indígenas sempre que medidas legislativas ou administrativas afetassem seus direitos e interesses. Esse princípio de consulta e participação, embora nem sempre tenha sido plenamente respeitado na prática, representou um reconhecimento importante da autonomia e autodeterminação dos povos indígenas, bem como uma tentativa de superar o histórico de exclusão e marginalização a que foram submetidos. Além disso, visa garantir o direito originário dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais.

O reconhecimento da posse permanente e imprescritível dessas terras representou uma ruptura com o paradigma dominante até então, que muitas vezes ignorava ou desrespeitava os direitos territoriais dos povos indígenas em nome do desenvolvimento econômico. Ao assegurar a demarcação e a proteção dessas terras, a Constituição reconheceu a importância fundamental da relação entre os povos indígenas e seus territórios para sua sobrevivência física e cultural.

²² Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/blog/os-direitos-constitucionais-dos-povos-indigenas/>

Ao compararmos com o texto constitucional de 1969, já mencionado no primeiro capítulo, podemos apontar mudanças significativas na política indigenista adotada na Constituição de 1988:

Quadro 2 - As mudanças na política indigenista entre as Constituições de 1969 e 1988

Tema	1969	1988
Direito à diferença	Art. 8º - Compete a União: legislar sobre a “nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação do silvícola à comunidade nacional”	Art. 231: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”,
Direito sobre a terra	Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes	Art. 231: “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.”

Fonte: BRASIL, 1969; BRASIL, 1988. Elaborado pela autora (2024).

É possível mencionar que um dos principais impactos é a participação indígena na construção e definição dos seus direitos, além de romper com a lógica integracionista que permanecia nas constituições anteriores. Dessa forma, favoreceu o direito à pluriculturalidade e à multiétnicidade.

No entanto, assim como já destacado, as comunidades enfrentaram diversos desafios, principalmente em relação ao direito à terra. Na época, Samuel Hanan, diretor da Associação Brasileira de Mineradores de Ouro (ABRAMO) e Conselheiro do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), posicionou-se contrariamente ao uso exclusivo do subsolo pelos indígenas. Segundo ele, esse arranjo deixaria 9% do território nacional e 19% da Amazônia fora de qualquer processo econômico, o que vedava as possibilidades de aproveitamento do potencial hídrico e dos recursos minerais e a ocupação e o fortalecimento das fronteiras amazônicas (Tomporoski; Bueno, 2020).

Através do art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Constituição reafirmou a necessidade de demarcação das terras indígenas em cinco anos após sua promulgação. No entanto, os dispositivos constitucionais, incluindo este, não foram aplicados efetivamente. As normas estabelecidas na Constituição não foram implementadas de forma efetiva, o que ocorreu devido à definição de prioridades do governo. Essa abordagem resultou na falta de alocação adequada de recursos essenciais para viabilizar as demarcações necessárias. O foco do governo estava voltado principalmente para a segurança nacional, a expansão das fronteiras agropecuárias e os interesses econômicos relacionados à mineração (Diniz, 1994). Como resultado, a efetivação das normas constitucionais, especialmente aquelas referentes à demarcação de terras, foi negligenciada, como já mencionado na primeira seção, prejudicando as comunidades indígenas.

Mesmo com os avanços das políticas públicas, os interesses econômicos do governo ainda estavam em pauta. Dessa forma, a luta da sociedade civil e dos povos indígenas para a efetivação dos direitos era constante e exigiam posicionamento do governo sobre os temas globais que não eram executados internamente. Na próxima seção, analisaremos de forma mais detida a ascensão dos temas ambientais e de direitos humanos na agenda internacional, que proporcionaram forte impacto no Brasil.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (UNCED) foi uma estratégia utilizada pelo governo para lidar com as pressões internas e externas, devido aos impactos ambientais e dos direitos indígenas provocados pelas políticas nacionais. Em vista dos direitos garantidos pela Constituição, o governo não estava cumprindo com suas obrigações, sendo

necessárias pressões internas e externas e investimentos internacionais, que serão descritos no próximo tópico.

2.3 A Eco-92 e o Desenvolvimento Sustentável

A iniciativa diplomática do governo Sarney, no contexto político da redemocratização, marcou um ponto de virada significativo na abordagem do Brasil em relação às questões ambientais no cenário internacional. O país adotou uma postura mais ativa e aberta à colaboração internacional no campo ambiental, rompendo com uma posição anteriormente mais defensiva. Essa mudança de paradigma foi motivada pela necessidade de responder às crescentes preocupações globais sobre a preservação do meio ambiente e ao reconhecimento da importância estratégica da diplomacia ambiental para a reputação e a soberania do país (Lafer, 2012).

O fato de que, entre 1973 e 1990, a proporção de países no mundo com sistemas democráticos tenha crescido de 24,6 para 45,4% favoreceu a discussão dos chamados “novos temas” – além de meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico e diferentes tipos de discriminação – nos níveis comunitário, regional e nacional em países em desenvolvimento (Lago, 2006, p. 54).

Durante a década de 1970, o Brasil enfrentou críticas cada vez mais intensas da comunidade internacional em relação à sua capacidade de preservar seus recursos naturais, especialmente a Amazônia. Com a deterioração da imagem externa, motivada pela intensificação das queimadas na Amazônia por conta da expansão da fronteira agrícola, que estavam repercutindo no mundo, em conjunto das pressões internas sobre temas sociais e econômicos, o governo identificou que sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente seria uma maneira de qualificar sua imagem para a opinião pública estrangeira. Além de mostrar para o povo brasileiro seu engajamento junto à causa ambiental. A iniciativa diplomática do governo Sarney não apenas sinalizou uma nova fase na abordagem do Brasil em relação ao meio ambiente, mas também reforçou a percepção internacional de que o país estava comprometido com a preservação de seu patrimônio ambiental.

A realização da conferência ocorreu no governo de Fernando Collor (1990-1992), que estimulou políticas para o desenvolvimento sustentável de forma a superar as clivagens entre países ricos e em desenvolvimento. Em 1990, o presidente estabeleceu a Comissão Interministerial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA), refletindo a vontade política de integrar as questões ambientais às políticas de desenvolvimento do país. A partir da Eco-92 e da criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, observou-se uma progressiva interação

entre diferentes segmentos do governo e da sociedade civil em relação ao meio ambiente (Lago, 2006).

Através da conferência, o Brasil também se coordenou com os países em desenvolvimento para instituir a cooperação internacional na preservação das florestas, ao invés da tutela, como queriam os países desenvolvidos, para todos os tipos de florestas, e não somente as tropicais (Lago, 2006).

A Eco-92 foi uma conferência realizada no Rio de Janeiro. Seu nome oficial é Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mas ficou mais conhecida como "Rio-92" ou "Cúpula da Terra".

A conferência reuniu líderes de todo o mundo e representantes do FMI e Banco Mundial para discutir questões ambientais e de desenvolvimento sustentável. Além disso, contou com a participação de mais de 3.000 ONGs e a presença de 10.000 jornalistas, que garantiu a repercussão do evento. A participação das organizações não-governamentais (ONGs) foi um aspecto inédito e significativo da conferência. Anteriormente, as negociações internacionais sobre questões ambientais geralmente eram conduzidas apenas por representantes de governos e agências de financiamento, com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil. A atuação das ONGs desempenhou um papel fundamental, pois, através do advocacy e da pressão pública, impulsionaram as negociações e influenciaram os resultados da conferência.

O ponto de partida para a convocação da conferência, além da busca por melhores resultados após a Conferência de Estocolmo, foi o paradigma do desenvolvimento sustentável, com os três pilares - econômico, social e ambiental - e a consolidação do tema do meio ambiente na agenda internacional:

A Conferência do Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável, e contribuiu para a mais ampla conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Reconheceu-se, ao mesmo tempo, a necessidade de os países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção do desenvolvimento sustentável (Lago, 2006, p.18).

Vale destacar, a partir dos apontamentos de Lago, um ponto fundamental do objeto de pesquisa deste trabalho, que é o apoio financeiro e tecnológico que estava sendo fomentado neste período, de forma significativa após a conferência. O PPTAL, como será apresentado no terceiro capítulo, foi um projeto com investimento do PPG7, que recebe recursos do *Rain Forest Trust Fund (RFT)*, do Banco Mundial, após os acordos e negociações na Rio-92. Por isso, torna-se necessário compreender brevemente os resultados e impactos deste evento para as questões ambientais e indígenas na década de 1990.

A conferência resultou na adoção de importantes declarações e acordos. Dentre eles: i) a Agenda 21: plano abrangente de ação com premissas e recomendações aos governos para promover o desenvolvimento sustentável em escala global, reconhecendo a interdependência entre o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental e a equidade social; ii) assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC): estabeleceu um quadro para a cooperação internacional na luta contra as mudanças climáticas, principalmente na estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera; iii) criação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), destinada a conservar a diversidade biológica e promover seu uso sustentável, foi estruturada sobre três bases principais (conservação da diversidade biológica, uso sustentável da biodiversidade, e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos); iv) Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Os povos indígenas e suas comunidades são abordados nos princípios 22 e 23 da Declaração do Rio:

Princípio 22: Os povos indígenas e suas comunidades locais desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento devido a seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e prestar o apoio devido a sua identidade, cultura e interesses e velar pelos que participarão efetivamente na obtenção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23: Devem ser protegidos o meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação (Nações Unidas, 1992)²³.

Embora a conferência não garantisse a eficácia dos acordos ali estabelecidos, projetos e investimentos foram direcionados para proceder com as demarcações de terras naquele período, como por exemplo, o PPTAL.

Na Conferência, além de estabelecer cooperações, os países membros também assumem obrigações. Contudo, os resultados deviam abranger uma diversidade de interesses e um resultado equilibrado, atendendo tanto a necessidade de financiamento dos países em desenvolvimento quanto o favorecimento de questões econômicas para os países desenvolvidos²⁴. As negociações em torno de uma convenção sobre florestas enfrentaram desafios, especialmente em relação aos interesses divergentes entre os países. Enquanto os países com grandes extensões de florestas tropicais, muitas vezes localizados em regiões da América Latina, África e Ásia, estavam interessados em garantir a proteção dessas áreas, outros

²³ Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf

²⁴ Nessa época ainda não estava consolidado o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Esse princípio surge a partir da Rio-92, com o intuito de proteger o sistema climático com base na equidade e em conformidade com as capacidades de cada país. Com isso, os países desenvolvidos passam a ter compromissos específicos sobre a mudança do clima.

países, particularmente os desenvolvidos, identificavam as negociações como limitação de suas atividades econômicas e industriais, especialmente aquelas relacionadas à exploração de recursos naturais. Aliás, assim como exposto por Lago, “os maiores interessados em um instrumento jurídico vinculante sobre florestas tropicais são, evidentemente, os países que não as possuem” (Lago, 2006, p. 84).

Com as pressões do movimento indigenista sobre os prazos das demarcações e pelo estímulo e subsídio internacional nas agendas de meio ambiente e direitos humanos na Eco-92, o PPG7 será um importante mecanismo para os próximos projetos ambientais e indigenistas na Amazônia. Sobre isso, menciona o gerente do PPG7 no Banco Mundial, Garo Batmanian, que entre o fim dos anos 1980 e o começo da década de 1990, havia uma pressão global sobre o Brasil. Bem como relembra, as “revistas estrangeiras publicavam manchetes como *Torching the Amazon*²⁵ (‘Incendiando a Amazônia’)”²⁶.

O PPG7 tinha como foco principal o desenvolvimento de projetos que contribuíssem para a preservação da biodiversidade, a promoção de atividades sustentáveis e a melhoria das condições de vida das populações locais, especialmente das comunidades indígenas e tradicionais que vivem na região amazônica. Além disso, como característica importante sobre os futuros passos no processo de demarcação na Amazônia Legal, o programa tinha uma abordagem participativa, buscando a inclusão da sociedade civil e das comunidades locais nas decisões sobre o uso dos recursos naturais e na implementação das ações de conservação. De acordo com análise do Banco Mundial, no contexto político da época, a inserção do programa foi uma postura inovadora no país, visto que o Brasil ainda estava em processo de retomada da democracia.

Nesse contexto, a Funai, órgão indigenista executivo criado durante a ditadura militar com a finalidade de proteger os povos indígenas e assegurar a implementação de uma estratégia de ocupação territorial do país, foi convidada pela coordenação do PPG7 a apresentar uma proposta de um projeto específico, com foco na proteção das populações indígenas e suas terras na região da Amazônia Legal. Dessa forma, surgiu o PPTAL.

Assim, somando-se a obrigatoriedade do órgão em colocar em prática as disposições legais sobre a regularização das terras indígenas, previstas na Constituição, cujo prazo para a implementação estava descumprido desde 1993, emergiu o PPTAL, num contexto de

²⁵ A manchete publicada em 1989 expõe que “líderes governamentais de todo o mundo estão pedindo ao Brasil que pare as queimadas” (tradução nossa). Disponível em: <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,958591,00.html>.

²⁶ Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2012/07/19/ppg7-maior-programa-ambiental-brasil>.

cooperação internacional ambiental, para conceder efetividade a esta política (Junior, 2012), tema do próximo capítulo.

3. O PPTAL e a incorporação da demarcação participativa

Como pontuado nos capítulos anteriores, o Brasil passou por mudanças políticas que afetaram diretamente as políticas públicas e ambientais. O primeiro capítulo explora a administração do regime ditatorial, que adotou uma abordagem integracionista e assimilacionista em relação aos povos indígenas, resultando em graves violações dos direitos indigenistas e negligência com as comunidades e o meio ambiente. No segundo capítulo, analisamos o processo de redemocratização, destacando as transformações nos aparatos legais e administrativos relacionados aos direitos indígenas e ambientais. Nesse período, o Brasil tornou-se mais aberto às demandas internacionais devido à pressão externa, busca por investimentos e uma nova abordagem focada no desenvolvimento sustentável.

Esses pontos justificam a necessidade de programas de investimento no país, como o PPTAL, e demonstram como o governo ajustou sua postura para ser mais receptivo às pautas internacionais, buscando maior protagonismo e desenvolvimento. Dessa forma, é possível identificar o papel do projeto sobre as políticas indigenistas e na vida dos povos indígenas, pelo contexto e período de sua criação, mostrando como a redemocratização, a abertura às demandas internacionais e o ativismo da sociedade civil trouxeram avanços importantes, apesar dos desafios enfrentados devido ao histórico conservador e nacionalista do governo.

Os povos indígenas há séculos mantêm uma importante relação com a natureza e suas terras, desenvolvendo parâmetros únicos e tradicionais com o cuidado ao meio ambiente e proteção de suas terras. Para as comunidades indígenas, a demarcação é um reconhecimento e uma garantia de seus direitos. Sem direito a terra, eles ficam vulneráveis a invasões, conflitos e violências, perdendo não só seu espaço vital, mas também sua dignidade e autonomia. Ademais, essa sabedoria ancestral permanece sendo subestimada e até mesmo desconsiderada em detrimento de interesses econômicos, que frequentemente veem essas populações como obstáculos ao chamado desenvolvimento.

Iniciativas como o PPTAL estimulam uma mudança dessa percepção. O PPTAL tem como objetivo principal a melhoria da conservação dos recursos naturais em territórios indígenas, ao mesmo tempo em que promove o bem-estar das comunidades locais. Uma das características fundamentais do projeto é a valorização da participação ativa e protagonismo dos povos indígenas em todas as fases do processo, desde a demarcação até a gestão sustentável das terras.

O projeto teve atuação conjunta com os órgãos nacionais, especialmente a Funai, para atingir suas metas e refletir um compromisso com os padrões globais de direitos humanos e

preservação ambiental. No entanto, a proposta de conciliar desenvolvimento econômico com sustentabilidade é um ponto de crítica importante. Muitos estudiosos argumentam que essa conciliação é, na prática, extremamente difícil de ser alcançada. A lógica do desenvolvimento econômico, frequentemente pautada pelo crescimento e exploração de recursos, entra em conflito com os princípios de sustentabilidade, que demandam conservação e uso responsável dos mesmos recursos:

os princípios de sustentação social e política do capitalismo tardio são irreconciliáveis com a apropriada atenção aos problemas ecológicos e sociais contemporâneos, sobretudo, ao se notar que os elementos constituintes do capitalismo não se desvinculam de uma concepção política liberal, centrada na hegemonia de uma ideologia burguesa que apregoa o sucesso econômico como o único caminho possível para a sociedade (Vizeu; Meneghetti; Seifert, 2012, p. 579).

Portanto, a busca pelo desenvolvimento sustentável pode, muitas vezes, entrar em desacordo com as políticas ambientais e sociais. O governo age estrategicamente para abordar ambas as discussões. Contudo, na prática, é um processo complexo de ser alcançado.

No contexto da época, com a ascendência desses temas, o PPG7 surge como uma iniciativa do Banco Mundial estabelecida com o objetivo de conciliar o crescimento econômico com a conservação ambiental em regiões com forte importância por sua biodiversidade - e, de certa forma, por questões econômicas -, como a Amazônia. Este capítulo propõe explorar em detalhes o PPTAL, desde sua concepção até sua implementação e os impactos resultantes, com foco nas mudanças que tiveram efeitos diretos sobre os povos indígenas.

O primeiro tópico deste capítulo explora a evolução da relação do Banco Mundial com o Brasil, analisando os impactos dos projetos financiados, as críticas recebidas e as mudanças na abordagem da instituição em resposta às pressões ambientais e sociais. Será abordado, também, como esses eventos moldaram a política de desenvolvimento do Banco Mundial, com ênfase na sustentabilidade, e seus efeitos sobre as políticas públicas brasileiras.

Em relação aos investimentos do Banco, o tópico também apresenta os aspectos operacionais do PPG7 - visto que o PPTAL é um subprograma deste - e suas implicações sociais, ambientais e econômicas, considerando o contexto específico da Amazônia e das comunidades indígenas que habitam essa região.

No segundo tópico, será discutido o papel do PPTAL na promoção do desenvolvimento sustentável, na conservação da biodiversidade e na proteção dos direitos dos povos indígenas, assim como serão examinados os mecanismos de participação das comunidades locais, os desafios e as lições aprendidas ao longo do processo de implementação.

O projeto contribuiu para a política indigenista nacional e a preservação da Amazônia Legal, com ênfase na participação indígena e por influência das cooperações internacionais na promoção do desenvolvimento sustentável e na proteção dos direitos indígenas (Viergever, 2005). Seus resultados serão explorados no último tópico deste capítulo.

A escolha do PPTAL para este estudo se deve a dois motivos: primeiro, o PPTAL alcançou resultados significativos e marcantes, especialmente durante um período em que o país estava implementando programas com foco ambiental e social, demonstrando o contraste do regime ditatorial para o democrático. Segundo, o PPTAL incidiu fortemente sobre o ordenamento interno dos órgãos nacionais responsáveis pela demarcação de terras, ao exigir a demarcação participativa. O método envolveu as comunidades locais no processo de demarcação, garantindo que suas necessidades e perspectivas fossem consideradas e respeitadas.

3.1 O Banco Mundial e o PPG7

O Banco Mundial é uma instituição financeira, criada em julho de 1944 através da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em países em desenvolvimento. A sua atuação em conjunto com o governo brasileiro iniciou-se em 1946, quando o Brasil passou a fazer parte da instituição. O primeiro projeto, iniciado em 1949, foi a concessão de empréstimo, no valor de US\$ 75 milhões, à holding canadense *Brazilian Traction, Light & Power Company Limited*, responsável pela produção e distribuição de mais de 60% da energia total disponível, além de fornecer aproximadamente 75% dos serviços telefônicos do país na época (Brasil Aberto, [s.d])²⁷.

No entanto, o Banco, embora seja reconhecido por suas iniciativas visando o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza, também enfrentou críticas e controvérsias relacionadas à implementação de certos projetos com caráter desenvolvimentista nos anos 80. Exemplos disso são evidenciados no Programa de Desenvolvimento da Região Noroeste (Polonoroeste) e no Programa Grande Carajás (PGC). Esses projetos, embora tenham sido criados com a intenção de impulsionar o desenvolvimento econômico e da infraestrutura em áreas específicas do Brasil, como a região amazônica, provocaram preocupações globais em relação aos grandes impactos ambientais e sociais negativos.

²⁷ Disponível em: <https://brasilaberto.worldbank.org/pt/history>

O Polonoroeste foi lançado com a finalidade de incentivar a colonização agrícola nos estados de Rondônia e Mato Grosso e visava proporcionar infraestruturas essenciais, como estradas, energia elétrica e serviços básicos; já o PGC tinha por objetivo a construção de uma rede ferroviária e fluvial para facilitar a extração e o transporte de minerais (Antoni, 2010). A implementação desses projetos resultou em uma preocupante degradação ambiental, incluindo desmatamento, poluição e perda de biodiversidade, além de ameaças às populações indígenas e tradicionais que habitavam essas áreas.

Assim como exposto pelo jornal O São Paulo (1986), com a matéria “Polonoroeste e hidrelétricas ameaçam os índios em Rondônia”²⁸, é possível identificar a preocupação que se estabeleceu com o meio ambiente e com as comunidades indígenas pelas consequências da construção da BR-429 e das hidrelétricas do projeto. A pressão exercida por movimentos ambientais e a sociedade civil levou a uma análise crítica desses programas e, conseqüentemente, à suspensão dos financiamentos pelo Banco Mundial em 1985.

Após o lançamento do relatório Brundtland em 1987, os projetos com enfoque ambiental ganharam destaque no escopo das operações do Banco Mundial. O relatório, intitulado "Nosso Futuro Comum", destacou a necessidade de conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental e a justiça social. Dessa forma, os empréstimos acompanharam a importância da sustentabilidade ambiental, refletindo sobre os projetos no país, no trabalho analítico e nas operações de empréstimo do Banco sobre pobreza e meio ambiente (Redwood, 2002).

Como já comentado no segundo capítulo, a comunidade internacional estava cada vez mais preocupada com a rápida destruição das florestas tropicais do Brasil nesse período, organizações nacionais e internacionais e os movimentos sociais passaram a exigir medidas para frear o desmatamento.

O PPG7 surgiu como resposta a esses apelos, sendo uma iniciativa liderada pela Alemanha em colaboração com outros países do G-7²⁹, Países Baixos e a União Europeia, com o objetivo de reduzir a taxa de desmatamento no Brasil e promover o desenvolvimento sustentável na região amazônica. A proposta para o PPG7 surgiu durante uma reunião de cúpula do G-7, na Convenção de Houston, em 1990, e foi ratificada em 1992, na Rio-92. O projeto

²⁸ Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/31892_20151015_165942.pdf

²⁹ O G7, ou Grupo dos Sete, é um fórum composto pelos sete países mais industrializados e desenvolvidos do mundo. Os membros do G7 são: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos. No entanto, mesmo sendo uma iniciativa do grupo, nem todos os países foram doadores do PPG7.

deveria atender aos objetivos de desenvolvimento regional sustentável estabelecidos na Agenda 21 da Conferência (Kohlhepp, 2001).

Os objetivos fundamentais do PPG7 eram: (i) demonstrar que o desenvolvimento sustentável e a conservação do meio ambiente podem ser simultaneamente buscados em florestas tropicais; (ii) preservar a biodiversidade das florestas tropicais; (iii) reduzir a contribuição das florestas tropicais para as emissões globais de gases de efeito estufa; e (iv) estabelecer um exemplo de cooperação internacional entre países industrializados e em desenvolvimento em questões ambientais globais (The World Bank, 2007). O programa piloto financiou um conjunto integrado de 26 subprojetos nessas áreas temáticas, visando promover a conservação da floresta amazônica, o desenvolvimento sustentável e a cooperação internacional em questões ambientais. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente³⁰, o PPG7 foi "[...] o maior programa de cooperação multilateral relacionado a uma temática ambiental de importância global e o maior programa mundial para a proteção de florestas tropicais e manejo de seus recursos em um único país [...]" (BRASIL, 2007).

Uma das razões fundamentais para os investimentos financeiros do PPG7 no Brasil foi a necessidade de proteger a biodiversidade das florestas tropicais e reduzir sua contribuição para as emissões globais de gases de efeito estufa. O programa também reflete os compromissos do Brasil com metas internacionais de conservação e desenvolvimento sustentável. Por exemplo, a Estratégia de Assistência ao País (CAS) do Banco Mundial para o Brasil, estabelecida para o período 2004-2007, definiu a meta de que 12% da área total do Brasil deveria estar sob terras indígenas até 2007, em comparação com apenas 4% em 1990. O PPG7 contribuiu para essa meta específica da CAS, regularizando quase 40 milhões de hectares de terras indígenas na Amazônia brasileira ao longo de seus dez anos de implementação (The World Bank, 2007).

Embora houvesse um discurso de compromisso do governo brasileiro com a preservação ambiental e o uso responsável dos recursos naturais, o foco principal para o país estava na geração de oportunidades econômicas e no crescimento. Por um lado, os doadores puderam cumprir dois objetivos com uma única operação - promover a conservação ambiental e aumentar a capacidade de monitoramento sobre a região amazônica. Por outro lado, o Brasil pôde atrair financiamento externo necessário para sua economia em um momento de crise,

³⁰ Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/florestas/programa-para-a-prote%C3%A7%C3%A3o-das-florestas-tropicais.html>.

demonstrando a viabilidade de negociar as florestas tropicais como parte integrante da economia global (Antoni, 2010).

O Banco, logo no início de sua atuação, passou por diferentes objetivos e focos de investimento no país. Como nesse período, dos anos de 1980-90, as pautas ambientais e sociais estavam ganhando maior espaço de discussão e de atenção da comunidade internacional, a instituição aderiu e condicionou seus projetos financiados a essas práticas. Dessa forma, foi através dessa mudança em seu escopo e em seus critérios de concessão de financiamento resultantes da preocupação global sobre as florestas tropicais no Brasil, que surge o PPG7, projeto mais amplo em que estava inserido o PPTAL.

Na próxima seção serão considerados alguns pontos para identificar o papel do PPTAL no Brasil. Com a análise sobre os objetivos do projeto e dos doadores, o espaço de impacto em que estava inserido - a Amazônia Legal -, e o procedimento da demarcação participativa, com menção do decreto de 1996.

3.2 O papel do PPTAL e a demarcação participativa

O PPTAL, objeto de estudo desta pesquisa e o enfoque deste capítulo, surgiu na fase inicial do PPG7, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e administrado pelo Banco Mundial. O projeto foi em grande parte financiado pelo governo alemão³¹, através do Banco Alemão de Desenvolvimento (Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW), o Banco Mundial e pelo orçamento brasileiro Plano Plurianual (PPA). O investimento total foi de US\$20.1 milhões, dos quais US\$2.1 milhões foram concedidos pelo Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais e US\$16.6 milhões foram financiados bilateralmente pela KfW e a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento da Alemanha (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ).

Na execução e gerenciamento, os responsáveis foram a Funai, órgão indigenista federal do Ministério da Justiça, em conjunto com uma Comissão Paritária Deliberativa (CPD) do PPTAL, o MMA e a GIZ, agência de planejamento e execução de projetos participativos. Além disso, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também se envolveu no projeto. Vale destacar, a atuação e participação das organizações indígenas, ONGs

³¹ De acordo com o estudo de avaliação do PPTAL, realizado por Viergever, o governo alemão foi o principal doador do programa e assumiu, em seus projetos de cooperação internacional, objetivos de apoio aos direitos indígenas e ao fortalecimento das organizações indígenas.

e movimentos indigenistas brasileiros e as próprias comunidades indígenas na execução do projeto.

No entanto, é necessário mencionar que as negociações para o PPTAL enfrentaram diversas discordâncias entre o governo federal e os doadores do projeto. Apesar do projeto ser promissor por oferecer subsídios ao governo para as demarcações e outras atuações técnicas, assim como a responsabilidade brasileira firmada sobre as agendas ambientais e de direitos dos povos indígenas fomentadas na Rio-92, algumas resistências foram manifestadas pelos órgãos nacionais.

Uma informação importante a ser relatada refere-se ao posicionamento contrário do Itamaraty sobre o acordo, visto que apresentou esforços para impedir o firmamento do programa pouco antes do período de assinatura dos contratos. De acordo com Schroder (2004), nas fases de preparação e negociação do projeto, as maiores resistências foram demonstradas pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE). Na Comissão Interministerial, os votos não favoráveis ao projeto foram do representante da Agência Brasileira de Cooperação Internacional (ABC) e do Departamento do Meio Ambiente (DEMA) do Itamaraty. Essa resistência se concentrou no processo de licitações para contratações de empresas responsáveis pelas demarcações. Para o Banco, a preferência era por licitações internacionais. No entanto, o MRE contestou essa proposta, com justificativa nacionalista, e exigiu os procedimentos nacionais de licitação. Após um longo prazo, as negociações foram firmadas durante o governo Itamar Franco, mas apenas foi assinado em 1995 e implantado em 1996, já no governo FHC, quando a posição do Itamaraty sobre o projeto encontrava-se mais aberta.

Vale destacar que a prioridade da Funai, durante a negociação do projeto, recaía sobre a regularização das terras indígenas. No que diz Schroder, mesmo com o interesse de incluir projetos de gestão ambiental e de saúde indígena, a Funai se posicionou de maneira contrária à adesão dessas temáticas, visto que sua preocupação incidia sobre os prazos e investimentos diretos para a demarcação, já comentados no tópico do segundo capítulo sobre a Constituição.

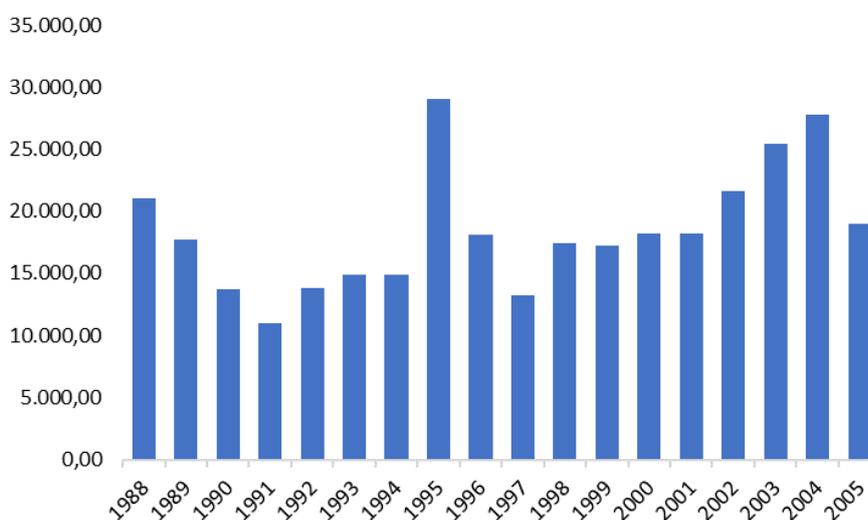
Antes de mencionar os impactos e resultados do PPTAL, é necessário apresentar a importância da Amazônia Legal, território foco do programa, pela sua biodiversidade e por ser o território com a maior concentração de terras indígenas.

A Amazônia Legal brasileira é uma área que abrange nove estados do país: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão e parte do Mato Grosso.

De acordo com dados do Instituto Socioambiental³², na Amazônia Legal as terras indígenas ocupam 426 áreas, cerca de 23% do território amazônico, e representam 98,25% da extensão de todas as terras indígenas do país. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nela residem 56% da população indígena brasileira.

Como já apresentado nos capítulos anteriores, nos anos 90 houve picos de desmatamento na Amazônia. Tendo como fatores desse aumento, a expansão da agricultura, o avanço da fronteira agrícola, a exploração madeireira ilegal, a falta de fiscalização e políticas de proteção ambiental inadequadas. No ano de 1995, um recorde foi estabelecido na Amazônia: 29.059 quilômetros quadrados de floresta foram devastados, conforme relatado pelo jornal Exame³³. Esse marco ilustra um período de intensa degradação ambiental, marcado por uma combinação de pressões econômicas, políticas e sociais. No entanto, a partir dos anos 2000³⁴, o índice de desmatamento começou a declinar, eventualmente se estabilizando em torno de 7 mil quilômetros quadrados, demonstrando que os esforços de conservação e políticas ambientais geraram certos resultados.

Gráfico 2 - Taxas de desmatamento na Amazônia Legal



Fonte: Inpe. Elaborado pela autora (2024).

³²

Disponível

em:

https://pib.socioambiental.org/pt/Localiza%C3%A7%C3%A3o_e_extens%C3%A3o_das_TIs#:~:text=A%20maior%20parte%20das%20TIs,Grosso%20do%20Sul%20e%20Goi%C3%A1s.

³³ Disponível em: <https://amazonia.exame.com/desmatamento/entenda-o-desmatamento-na-amazonia/>

³⁴ Em 2009 a taxa de desmatamento chegou a menos de 7.500 km², sendo que nos anos anteriores os índices ultrapassam os 10.000 km².

Através do gráfico, é possível identificar que em 1995 temos a maior alta nas taxas de desmatamento, isso já no governo FHC.

É possível que esse repentino aumento das taxas de desmatamento esteja relacionado à ação das grandes madeireiras que, antes e imediatamente após a posse do Presidente Cardoso, tentaram desmatar uma área maior possível, pois sabiam que a reorganização do IBAMA, paralelamente à promulgação de novas regras poderiam introduzir restrições mais rigorosas de desmatamento (Kohlhepp, 2001, p. 311).

As restrições estão ligadas às pressões internas e internacionais que o Brasil enfrentava. No cenário global, havia a crescente conscientização e preocupação com a sustentabilidade ambiental e a preservação da Amazônia. As organizações ambientais, cientistas e governos começaram a pressionar por medidas mais eficazes de conservação e políticas de desenvolvimento sustentável para proteger a floresta. Além disso, o contexto político do Brasil na época, saindo de um período de ditadura militar e buscando recuperar sua posição no cenário internacional, reforça a necessidade de adotar políticas que melhorassem sua imagem externa. Com a posição de FHC em restabelecer a confiança e a cooperação internacional, medidas de proteção ambiental e restrições impostas ao desmatamento foram adotadas para expressar o compromisso do país com as questões globais.

Os programas acordados nesse período, em parceria com a comunidade internacional, como o PPG7, tiveram como objetivo “desenvolver estratégias inovadoras para a proteção e uso sustentável das florestas tropicais da Amazônia e do litoral atlântico, além de aprimorar as condições de vida das populações locais” (TCU, 2009).

Por conta da sua extensão e biodiversidade, “o governo brasileiro não consegue sozinho apoiar institucional e financeiramente projetos de caráter preventivo, de manejo sustentável da região Amazônica e assistência à sua população” (Araújo, 2007, p.11). Dessa forma, tornou-se necessário aderir a programas de cooperação e investimento, como o PPTAL.

É necessário ressaltar que durante a ditadura militar o foco sobre a Amazônia restringia-se às questões de soberania nacional, as políticas buscavam estabelecer um controle mais efetivo em relação às terras ocupadas pelos indígenas, consideradas estratégicas para a defesa das fronteiras brasileiras (Junior, 2012). As políticas econômicas adotadas durante a ditadura, em sua maioria, privilegiavam a exploração desenfreada dos recursos naturais, sem uma preocupação adequada com a preservação do meio ambiente ou aos impactos socioambientais.

Dessa forma, deve-se considerar o impacto do PPTAL num contexto político de grandes mudanças, como do próprio regime. Além das transformações observadas no cenário mundial, com um maior estímulo e preocupação com as pautas de direitos humanos e

ambientais pelos países e organizações internacionais e a participação mais ativa e fundamental da sociedade civil. O PPTAL pode ser considerado um meio para atestar o posicionamento brasileiro como país alinhado às questões ambientalistas e de proteção às comunidades locais. Contudo, será identificado com este capítulo, que outros interesses – especialmente econômicos – também influenciaram a decisão do governo em aceitar o investimento externo.

Os 4 componentes do PPTAL são: i) regularização fundiária, ii) vigilância e proteção de terras indígenas, iii) estudos e capacitação e iv) apoio e gerenciamento (The World Bank, 2007). O foco principal do projeto foi a proteção das populações indígenas, sendo especialmente dedicado às comunidades tradicionais que enfrentam grande vulnerabilidade diante das práticas inadequadas de ocupação e exploração na Amazônia Legal. Além disso, valoriza-se significativamente a participação ativa dos indígenas na preservação do patrimônio ambiental das florestas brasileiras.

O projeto incentivava e garantia a execução de estudos. Em relação à capacitação indígena, os dois temas abordavam: i) Direitos Indígenas e Processo de Regularização; e ii) Acompanhamento de Demarcação, Ações de Proteção e Vigilância. Para servidores os temas eram: i) Proteção das Terras Indígenas e ii) Gerenciamento Administrativo PPTAL/FUNAI. Viergever (2005) aponta que foram mais de 45 cursos que beneficiaram aproximadamente 60 terras indígenas.

Esse projeto visou garantir a conservação das riquezas naturais e culturais, reconhecendo a importância da sabedoria e conhecimento tradicional das populações indígenas nesse processo. A inserção de maior participação dos povos indígenas no desenvolvimento do projeto, foi incentivado, em maior parte, pelo Banco Mundial. Durante sua execução, houve o apoio do acompanhamento indígena nas demarcações, no componente de regularização. De acordo com o relatório anual do PPTAL, de 1998, o objetivo dessa prática era que por meio da participação indígena na demarcação seria possível "alcançar maior sustentabilidade na ocupação e preservação do espaço delimitado"; e pela necessidade de "prover as lideranças indígenas locais de treinamento e capacitação nas questões técnicas e políticas envolvidas na demarcação" (Viergever, 2005, p. 12).

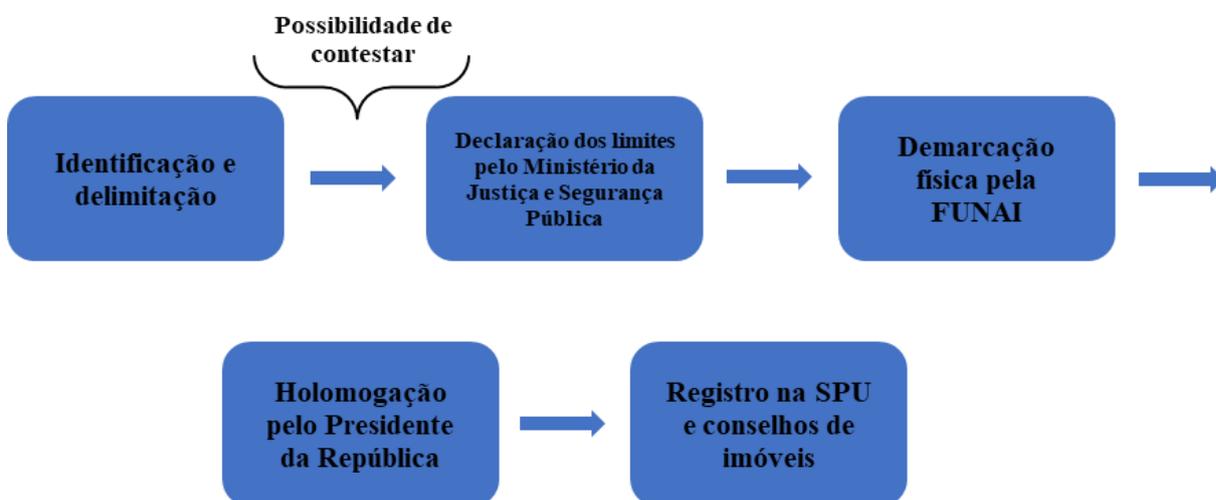
Esse posicionamento é o reflexo da preocupação do Banco com as considerações indígenas, a fim de beneficiá-los e guiar as ações do PPTAL de acordo com o seu real objetivo. Essa atenção do Banco Mundial é notável desde a sua Diretriz Operacional 4.20, de 1991, que preconizava o respeito às manifestações culturais dos povos indígenas e recomendava sua participação na gestão das políticas que lhes eram destinadas (Oliveira; Iglesias, 2002).

Um importante papel do projeto para a política indigenista nacional refere-se à demarcação participativa, defendida e estimulada pelos atores envolvidos. O modelo que recebeu o nome de “demarcação participativa”, intitulada dessa forma pelos documentos do Banco e pela agência KfW, era uma das formas de demarcação do PPTAL; a outra era a forma tradicional utilizada pela Funai, com a contratação de empresa topográfica para realização do processo.

A intenção desse processo era alinhar as questões técnicas dos especialistas com a participação das comunidades. No entanto, antes mesmo do início do projeto, um importante decreto alterou o processo de demarcação, que há muito já estava fragilizado após as ações administrativas durante a ditadura e até mesmo no período do governo Sarney³⁵.

O Decreto nº 1775/96 possibilitou que interessados (como proprietários de terras e entidades diversas) apresentassem contestações, em um período de 90 dias após publicação do resumo do relatório de identificação no Diário Oficial. As etapas da demarcação procederam-se da seguinte forma:

Figura 3 - Processo de demarcação de acordo com Decreto nº 1775/96



Fonte: BRASIL, 2024. Elaborado pela autora.

³⁵ No governo Sarney, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, responsável pelas questões das terras. Sendo assim, a Secretária-geral do Conselho de Segurança Nacional deixa de atuar sobre as questões das demarcações indígenas. Nesse período, os conflitos de terras aumentaram e poucas demarcações ocorreram, mesmo com a pressão dos organismos internacionais, como o próprio Banco Mundial. Através do Decreto nº 94.945/87, as demarcações passavam pelas seguintes fases: 1) Identificação e delimitação da terra pela Funai; 2) Proposta da Funai apresentada ao Grupo de Trabalho Interministerial; 3) Conclusão sobre a proposta; 4) Declaração dos limites pelos Ministérios do Interior e da Agricultura; 5) Demarcação pela Funai; 6) Homologação pelo Presidente da República.

Na primeira etapa de identificação e delimitação de responsabilidade pela Funai, o estudo da área deveria ser realizado por equipe composta por técnicos e especialistas de diferentes áreas, incluindo antropólogos, geógrafos, ambientalistas, historiadores, e outros campos relevantes para a demarcação de terras indígenas. No estudo realizado pelo grupo de trabalho, são consideradas a história e a territorialidade dos povos indígenas, bem como sua ocupação para verificar se a reivindicada área atende à reprodução física e cultural daquele povo, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 2024). Após esse processo e passado o prazo de 90 dias para as contestações, o relatório das delimitações passa por avaliação e aprovação do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Em caso da aprovação e declaração da terra indígena, na terceira etapa, a Funai toma parte da demarcação física da área. Após homologação da Presidência da República, na quarta etapa, o processo finaliza com o registro da terra indígena na Secretaria do Patrimônio da União e nos cartórios de registros de imóveis.

Como principais alterações, em relação ao processo anterior, destaca-se o período de 90 dias para os estados e municípios localizados nas áreas de demarcação contestarem as terras delimitadas. Dessa forma, qualquer cidadão pode manifestar-se e apresentar motivos para contestar o relatório da Funai. Além disso, a composição do ministério responsável pela avaliação e aprovação também é um ponto importante. Na figura 2, do primeiro capítulo, os ministérios responsáveis por essa etapa eram os do Interior e do Extraordinário para Assuntos Fundiários, formado majoritariamente por militares, promovendo uma fraca e praticamente nula participação indígena.

Apesar das mudanças com o Decreto nº 1775/96, através da sistematização e regulamentação do processo de demarcação de terras indígenas, introduzindo mecanismos de participação e contestação que antes não eram previstos explicitamente, o processo ainda conferia falhas. Segundo Viergever, algumas questões provocaram atrasos nos resultados do projeto:

[...] a publicação do Decreto 1775/96 e a Portaria 14/96 que mudaram, logo no início da implementação do projeto, os procedimentos para a identificação das Terras Indígenas, a complexidade burocrática e administrativa do processo de regularização em combinação com a capacidade limitada da FUNAI. Como o projeto focou basicamente na regularização das Terras, a capacidade institucional da FUNAI e a internalização das ações do Projeto pela FUNAI foram considerados assuntos secundários. Isso, além de ter criado as condições para algumas tensões entre os parceiros ao longo da implementação, também, sujeitou o Projeto à necessidade de priorizar o processo de internalização na atual fase de implementação (Viergever, 2005, p.8-9).

A Diretriz Operacional 4.20 de 1991, já mencionada nesse capítulo, que enfatizava o respeito pelas expressões culturais dos povos indígenas e recomendava sua participação na

formulação das políticas que os afetavam, marcou um ponto de desconexão nos processos internos. O contexto internacional, cada vez mais favorável à participação dos povos indígenas, influenciou significativamente as práticas da Funai, que passaram a valorizar ainda mais os processos participativos. Nesse sentido, o PPTAL desempenhou um importante papel, motivando os órgãos nacionais a ajustarem suas práticas administrativas para se alinharem com as normas globais de participação social.

Com uma equipe técnica pequena, mas eficiente e integrada, o PPTAL concorreu decisivamente não só para a agilização das demarcações (seu crescimento quantitativo na área da Amazônia Legal), como também para sua elevação em termos qualitativos, contribuindo para a melhoria dos padrões de atuação indigenista (Oliveira; Iglesias, 2002, p.46).

Vale destacar a participação de organizações da sociedade civil como o Instituto Socioambiental e a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) para facilitar a implementação do projeto, além de garantir a execução da participação das comunidades, considerando suas opiniões e interesses. Essa questão tornou-se uma exigência dos investidores internacionais, principalmente do GTZ. Dessa forma, o PPTAL possibilitou certo controle pelos indígenas sobre as demarcações e aos movimentos indigenistas e ambientalistas o envolvimento no processo.

A Comissão Paritária Deliberativa do PPTAL foi criada para auxiliar a gerência do projeto, composta por quatro representantes governamentais e quatro das populações indígenas da Amazônia Legal. Na formação da comissão, havia dois representantes da Funai (um do setor fundiário e outro do ambiental), um do Ministério do Meio Ambiente e um do Ministério da Justiça. A entidade com maior representação e abrangência na área da Amazônia Legal era a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), que foi a responsável por indicar os representantes indígenas, levando em conta a questão geográfica, com um representante de cada estado, além da inclusão de representantes de povos e comunidades indígenas cujas terras estavam envolvidas diretamente no programa (Viergever, 2005).

Com relação às demarcações, previa-se que o projeto demarcasse e registrasse 81 terras indígenas. Para critério de seleção das terras, analisou-se a vulnerabilidade territorial e ameaça à integridade física e cultural dos indígenas.

No decorrer deste tópico, foi possível compreender o surgimento do PPTAL e o compromisso dos doadores do projeto nas causas ambientais, além da preocupação com uma demarcação de fato participativa, considerando o contexto da época e o compromisso brasileiro pós Rio-92. As ações realizadas pelo PPTAL, além de colaborar com a diminuição do

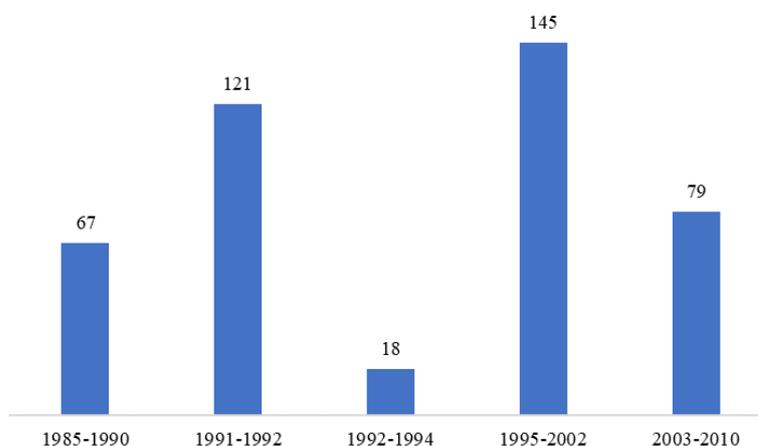
desmatamento, também contribuíram no processo de regularização fundiária, para os estudos em terras indígenas e, conseqüentemente, para a participação ativa das populações locais, como veremos no tópico seguinte.

3.3 Os resultados do PPTAL

Este último tópico apresentará os principais dados fornecidos pelos relatórios do Banco Mundial e considerações das equipes de trabalho sobre os resultados do PPTAL na Amazônia Legal, assim como seu papel na estrutura e procedimentos adotados pela Funai, assumindo uma política indigenista com maior participação indígena e social.

O principal resultado do PPTAL, como já mencionado de forma recorrente ao longo desta pesquisa, foram os avanços nas demarcações de terras. Através do seguinte gráfico, é possível verificar que durante o governo FHC (1995-2002) houve a maior quantidade de homologações realizadas:

Gráfico 3 - Homologação de Terras Indígenas por gestão presidencial



Fonte: CIMI. Elaborado pela autora.

A Funai até o início dos anos 1980 demarcou quase 13 milhões de hectares e reconheceu mais de 300 Terras Indígenas com mais de 41 milhões de hectares. No momento da redemocratização, com a crescente mobilização dos povos indígenas e o apoio da sociedade civil, estes números aumentaram, com 518 terras indígenas reconhecidas, representando 74,5 milhões de hectares - sendo 73,4 milhões na Amazônia Legal (Araújo, 2007).

Quando o PPTAL foi elaborado, havia 532 áreas indígenas reconhecidas pela Funai. No início do projeto, em 1995, o Estado brasileiro reconhecia 379 terras indígenas na Amazônia

Legal. No entanto, 203 (54%) ainda não estavam demarcadas. Até 2005 o projeto identificou 60 terras, 18 a mais que o previsto. Também demarcou 92 terras indígenas, em que 87 foram homologadas e 59 registradas no Serviço de Patrimônio da União (SPU). Cerca de 60 terras indígenas foram beneficiadas com treinamentos, capacitação de membros de comunidades e organizações indígenas para participar na demarcação das suas terras. Houve um aumento das expectativas iniciais com a demarcação de 92 terras, ultrapassando 14% da meta original de 81 terras demarcadas (The World Bank, 2007).

O projeto finalizou oficialmente em 2005 com resultados que superaram as metas do Banco. O ano de fechamento estimado inicialmente era em 2000. No entanto, para ampliar o número de regularizações fundiárias, uma primeira prorrogação foi solicitada para 2002. Após três prorrogações, por motivos de ampliação do escopo e por atrasos no decorrer do projeto, o prazo final foi para 2005. Os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) foi um projeto complementar ao PPTAL para financiar projetos demonstrativos de atividades culturais, de economia sustentável e de proteção ambiental nas terras indígenas (Viergever, 2005).

De acordo com dados do Banco Mundial, desde 1996, o PPTAL demarcou 45,4 milhões de hectares e identificou 9,5 milhões de hectares de terras indígenas na Amazônia. Estes números são significativos visto que até 2009, na Amazônia Legal, 88,64% das terras indígenas foram regularizadas após a efetivação do PPTAL, em contrapartida, antes da implementação do programa, havia apenas 14% das terras indígenas em situação fundiária regular (Viergever, 2005).

O projeto também se destacou na promoção da transparência e na adoção de critérios claros para a seleção de áreas prioritárias.

A participação anterior dos dois antropólogos em experiências concretas de demarcação de terras permitiu um diálogo mais equilibrado com os representantes indígenas, favorecendo algumas vezes que os contatos e as entrevistas se realizassem em um clima mais horizontal, de troca de experiências e opiniões, inclusive conduzindo ao delineamento de recomendações mais gerais (Oliveira; Iglesias, 2002, p.43).

De acordo com o relatório final do projeto, através de um banco de dados detalhado e de uma abordagem transparente e participativa, o PPTAL não apenas promoveu a transparência e a seleção de áreas prioritárias, mas também estabeleceu um modelo inovador para a identificação e demarcação das terras indígenas. Essa abordagem foi adotada gradualmente pela Funai, que proporcionou avanços nos procedimentos técnicos e participativos, resultando em economia de custos para o projeto e na integração de novas metodologias na Funai.

Além disso, o projeto teve importante papel na resolução de conflitos, como por exemplo a questão da mineração. Esse ponto é comentado por Klotz e Mueller (2023), a partir de uma análise contrafactual do PPTAL, os resultados indicaram que além da redução da violência contra os povos indígenas, as homologações de terras indígenas também reduziram a violência ambiental.

Apesar dos resultados promissores do projeto, é necessário ressaltar, no entanto, que os resultados foram alcançados com o dobro do tempo estipulado.

As principais causas foram: i) as mudanças no processo de identificação, introduzidas pelo Decreto 1775 e a Portaria 14/96; ii) a capacidade técnica institucional da FUNAI; iii) a burocracia administrativa governamental e do projeto; e iv) a falta de profissionais, critérios claros e atrasos na entrega dos relatórios de identificação (Viergever, 2005, p. 15).

Ainda com base nas considerações do Banco, os desafios institucionais, como a falta de recursos e orçamentos da Funai e a sensibilidade política das questões indígenas, provocaram atrasos e impactaram os resultados. Contudo, o projeto demonstrou um alto nível de compromisso por parte do governo brasileiro, “[...] o governo Cardoso e mais tarde o governo Lula emitiu um grande número de decretos presidenciais necessários para finalizar a regularização das terras indígenas identificadas e/ou demarcadas no âmbito do projeto.” (The World Bank, 2007, p. 27).

Para finalizar, a partir deste estudo, foi possível identificar que o PPTAL teve resultados significativos, tanto para os doadores como para o Brasil, meio ambiente e as populações locais. Mas de fato as políticas indigenistas e ambientais foram promovidas e se inseriram no país como era objetivo do projeto? A promoção e o fomento das políticas ocorreram por conta das ações do projeto, pelo contexto da época e pelas pressões globais. Além disso, a Funai adotou o processo da demarcação participativa, houve um maior envolvimento das organizações indigenistas, ambientalistas e sociais nas políticas brasileiras. No entanto, muitos desafios institucionais permearam durante e após o projeto e, pela situação atual, a política indigenista e ambiental brasileira ainda tem suas falhas e falta de atuação com um real propósito de melhoria.

Viergever realizou uma reflexão ao final de seu relatório, antes do PPTAL finalizar as atividades:

Com base nessa definição de lições aprendidas, parece que o PPTAL conseguiu introduzir mudanças, é possível diferenciá-las e identificar suas conseqüências. Só não é claro se isso resultou em mudanças de comportamento. Obviamente, a internalização não é automática e o projeto deveria refletir sobre como promovê-la nestes últimos dois anos do projeto (Viergever, 2005, p.68).

Certamente as políticas para a Amazônia Legal e para as populações tiveram resultados positivos com a gama de projetos implementados. Contudo, assim como comentado por Viergever, ainda faltou clareza sobre mudanças de comportamento do governo sobre essas pautas e suas atuações para uma política indigenista e ambiental comprometida com as populações locais e a sustentabilidade. Porém a justificativa moral não é suficiente, as pautas também foram perdendo espaço no campo político nacional. Não apenas as taxas de desmatamento aumentaram a partir de 2002 (gráfico 2), mas também a quantidade de demarcações diminuiu a partir do governo Lula (2003-2010), como apresentado no gráfico 3.

Com o passar do tempo, as temáticas ambientais e indigenistas perderam força diante do crescente poder de grupos temáticos específicos, neste caso a bancada ruralista. As bancadas temáticas no Congresso Nacional representam os interesses de setores específicos da sociedade, além dos partidos políticos, e influenciam diretamente a formulação de políticas (Simionatto; Costa, 2012). A bancada ruralista, em particular, ganhou força ao longo dos anos, e sua influência crescente resultou em um enfraquecimento das iniciativas pró-ambientais e indigenistas.

CONCLUSÃO

Durante a ditadura militar, os povos indígenas eram considerados incapazes de se organizar sem o auxílio do Estado, e as políticas públicas e ambientais eram limitadas e conservadoras. Esse cenário resultou em uma vida marcada por violência e insegurança para as comunidades indígenas. A transição para o regime democrático, portanto, representou a mudança dessa perspectiva.

No período de redemocratização, o governo brasileiro buscou se posicionar como um país comprometido com questões globais que foram mencionadas durante a pesquisa. No entanto, desde o governo Sarney até a implementação do PPTAL, houve forte resistência, por uma visão soberanista e nacionalista. Com isso, as políticas indigenistas ficaram em segundo plano, o PCN foi exemplo disto.

Dessa forma, é necessário reconhecer que o governo de Sarney, já em uma democracia, não representou uma ruptura completa com o período ditatorial. Pelo contrário, Sarney manteve alianças com figuras influentes das Forças Armadas. Ademais, após análise da matéria pelo *Jornal da Tarde*³⁶, de 1985, medidas foram adotadas para assegurar a transição pacífica e a estabilidade política, incluindo a concessão de anistia a crimes cometidos durante a ditadura. Essa postura conciliadora, ao invés de promover uma ruptura definitiva com o passado autoritário, perpetuou um ambiente de impunidade e continuidade das influências militares na política brasileira, refletindo a complexidade e as limitações do processo de redemocratização do país. Já no governo de Collor, ocorre a institucionalização de uma agenda ambiental e indigenista mais robusta e comprometida com a sustentabilidade e direitos sociais, contrastando com a postura conciliadora e, muitas vezes, omissa de governos anteriores.

Após a Rio-92, o Brasil demonstrou o compromisso em internalizar políticas indigenistas e ambientais de acordo com as exigências internacionais. Assim como apontado por Santoro (2012), a redemocratização do Brasil teve forte impacto na política externa do país, aproximando as políticas sociais da agenda de cooperação internacional. O governo de FHC tinha uma concepção de que o país precisava se alinhar novamente ao sistema internacional; precisava aderir-se às instituições globais, como uma potência confiável que se preocupa com as relações multilaterais. Na ditadura havia pouca abertura para essas relações.

36

Disponível

em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110127/1985_Out_17%20a%2030_104.pdf?sequence=1&jsAllowed=y

Em contraste ao governo ditatorial, o Brasil se tornou mais aberto às demandas internacionais, resultando em financiamentos direcionados à demarcação de terras indígenas, influenciando políticas públicas e administrativas com a participação ativa das comunidades indígenas. Ou seja, envolver-se com organismos internacionais passou a ser visto como uma oportunidade de desenvolvimento. A participação indígena no PPTAL foi um dos pontos mais elogiados pelos atores envolvidos, pois interferiu ativamente nas políticas públicas, demonstrando que, em um regime democrático, essa participação é viável e fundamental. O PPTAL identificou 60 terras e demarcou 92 terras indígenas, superando as expectativas para o projeto. Como resultado, a demarcação participativa e os estudos e capacitações realizados serviram de modelo para órgãos nacionais, como a Funai, nos processos de regularização fundiária no país.

O contraste entre democracia e ditadura ressalta a importância do regime político na efetividade das políticas indigenistas e ambientais. O governo, além de estar mais receptivo às áreas de direitos humanos, democracia, desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente, apesar das resistências, também se aproximou das abordagens de seus parceiros globais. A Constituição de 1988 menciona especificamente a autonomia e autodeterminação dos povos indígenas. Nas novas legislações, foi possível observar a menção do prazo de demarcação das terras como impulsionadora da entrada de investimentos externos e da participação indígena sobre seus próprios direitos.

No entanto, a partir do governo Lula, houve uma diminuição no espaço político para iniciativas de demarcação de terras indígenas, e o país tornou-se mais resistente às intervenções internacionais nessa área. Isso se deve, em parte, ao aumento do poder dos atores políticos contrários a essas iniciativas, principalmente por interesses econômicos setoriais, com destaque para o fortalecimento da bancada ruralista durante os anos 2000. Este grupo tem uma forte influência nas decisões legislativas, especialmente nas áreas de políticas agrícolas, ambientais e de direitos indígenas. Dado esse aumento ao longo das legislaturas, seria necessário analisar especificamente os motivos dessa participação e os impactos sobre os direitos ambientais e sociais, através do uso de conceitos que não fazem parte do objetivo desta pesquisa. Sendo necessária uma nova agenda de estudo para investigar este ponto.

Dessa forma, apesar dos resultados positivos do PPTAL sobre as regularizações e ao meio ambiente e referente à participação da sociedade civil, o jogo político dos governos pode alterar as estratégias e seu envolvimento sobre essas pautas. Contudo, foi possível identificar que as movimentações políticas após a transição dos regimes, principalmente no governo FHC,

seguiram uma abordagem mais receptiva às pautas ambientais e sociais. Assim, o governo passou a abordar e construir iniciativas como o PPTAL e outros projetos voltados para a preservação ambiental e a defesa dos direitos indígenas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira. Serviço de Proteção aos Índios (Spi). FGV. [s.d]. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/SERVI%C3%87O%20DE%20PROTE%C3%87%C3%83O%20AOS%20%C3%8DNDIOS.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

ALMEIDA, Lalo de; MAISONNAVE, Fabiano. Sem vigilância, estrada aberta na ditadura militar escoava madeira ilegal de áreas protegidas. Folha de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://docs.ufpr.br/~jrgarcia/macroeconomia_ecologica/Noticias/Transamaz%C3%B4nica%20%20crime%20e%20abandono%20-%20Cotidiano%20-%20Folha%20de%20S.Paulo.htm#territorio-livre>. Acesso em: 17 set. 2023.

ANTONI, GD. O programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. Campinas: **Ambiente & Sociedade**, 2010.

ARAÚJO, Kaio Kepler Johham Ribeiro Silva de. Cooperação internacional: uma análise sobre o projeto integrado de proteção às populações e terras indígenas da Amazônia legal (PPTAL). 2007. 63 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2007.

BAUER, Caroline Silveira. Como será o passado? História, Historiadores e a Comissão Nacional da verdade. São Paulo: **Paco**, 2017.

BENATTI, Gabriela Solidario de Souza; PASSOS, Delaíde Silva. Desenvolvimento e territórios indígenas na Amazônia brasileira no período ditatorial. **Revista Nera: Presidente Prudente**, v. 23, n. 54, pp. 212-232, 2020.

BERNARDI, Bruno Boti; RORIZ, João. Mantendo o céu no lugar: o caso Yanomami e as denúncias contra a ditadura militar brasileira na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n 40, p. 1-35, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/RmZGhZJQsfHgbwm6ccyW6WK/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 nov. 2024

BESSA, Alyne F.; SALES, Andrea de Lima Ribeiro. Trajetórias do movimento indigenista na sociedade contemporânea. **Revista Ensaios e Pesquisa em Educação**, v. 2, n. 1, 2017.

BICALHO, Poliene. Resistir era preciso: O Decreto de Emancipação de 1978, os povos indígenas e a sociedade civil no Brasil. **Topoi**: Rio de Janeiro, v. 20, n. 40, p. 136-156, jan./abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa piloto para a proteção das florestas tropicais no Brasil. Brasília, DF. 2007.

BRASIL ABERTO. A história do grupo Banco Mundial no Brasil. [s.d]. Disponível em: <<https://brasilaberto.worldbank.org/pt/history>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

CAMPOS, Giovana Alves. Legislações indígenas e a questão da tutela nos dias de hoje. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011.

CAVALCANTE JÚNIOR, Amadeu de Farias. Uma visão da Amazônia Legal durante a ditadura militar: capitalismo e desenvolvimento dependente no contexto da Sudam (1965-1977). **Veredas do Direito**: Belo Horizonte, v. 18, n. 40, 2021. Disponível em: <<https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1850>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CIMI. **Terras Indígenas**. Disponível em: <<https://cimi.org.br/terras-indigenas/>>.

COSTA, Eugenio Pacelli Lazzarotti. Projeto calha norte: antecedentes políticos. 1994. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994. Acesso em: 29 fev. 2024.

DINIZ, Eugenio Pacelli Lazzarotti. **Projeto calha norte**: antecedentes políticos. 1994. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/militares-amazonia/txt_Eugenio_Diniz.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

DREIFUSS, R. O jogo da direita. Rio de Janeiro: Vozes, 1989.

ESTADO DE S. PAULO. “Defesa do meio ambiente é cidadania”. São Paulo, 6 jun. 1986. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/443322/PS%20Sarney%20Discurso%201986%20-%2000026.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 mai. 2024.

ESTADO DE S. PAULO. A discussão pela anistia. 24 out. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110127/1985_Out_17%20a%2030_104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 mai. 2024.

EXAME. Entenda o desmatamento na Amazônia. [s.d]. Disponível em: <<https://amazonia.exame.com/desmatamento/entenda-o-desmatamento-na-amazonia/>>. Acesso em: 19 abr. 2024.

FOLHA DE S. PAULO. Candidato a sediar COP30, Pará é o maior desmatador da Amazônia. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/01/candidato-a-sediar-cop30-para-e-o-maior-desmatador-da-amazonia.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2023.

FONSECA, Vandrê. BR-319 vai abrir caminho para emissão de gases de efeito estufa. O Eco, 2017. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/br-319-vai-abrir-caminho-para-emissao-de-gases-de-efeito-estufa/>>. Acesso em: 19 set. 2023.

FUNAI. Abril Indígena: Entenda as etapas de demarcação de terras indígenas. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril-indigena-entenda-as-etapas-de-demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 16 mai. 2024.

FUNAI. Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal: 12 anos apoiando povos indígenas. 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.funai.gov.br/media/pdf/Folheto58/FO-CX-58-3793-2007.PDF>>. Acesso em: 20 set. 2023.

FUNDO BRASIL. Os direitos constitucionais dos povos indígenas. [s.d]. Disponível em: <<https://www.fundobrasil.org.br/blog/os-direitos-constitucionais-dos-povos-indigenas/>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

G1. Amazônia perdeu 500 mil km² da floresta em 37 anos, aponta levantamento. 19 dez. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/natureza/amazonia/noticia/2022/12/19/amazonia-perdeu-500-mil-km-da-floresta-em-37-anos-aponta-levantamento.ghtml>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

GIOVANAZ, Daniel. Impacto socioambiental e aos cofres públicos: entenda críticas ao Calha Norte e o papel de Romero Jucá. ISA, 2023. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/responde/referencia-site-abnt-artigos/>>. Acesso em 15 out. 2023.

GUIMARÃES, Paulo Machado. Demarcação das terras indígenas; a agressão do governo. Brasília, CIMI. 1989. Disponível em: <https://lemad.fflch.usp.br/sites/lemad.fflch.usp.br/files/lemad-dh-usp_demarca%C3%A7%C3%A3o_das_terras_ind%C3%ADgenas.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

INPE. Desflorestamento 1995-1997. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/pdfs/prodes1995-1997.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

INPE. TerraBrasilis. Disponível em: <https://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>. Acesso em: 20 mai. 2024.

ISA. Localização e extensão das Tis. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Localiza%C3%A7%C3%A3o_e_extens%C3%A3o_das_TI#:~:text=A%20maior%20parte%20das%20Tis,Grosso%20do%20Sul%20e%20Goi%C3%A1s>. Acesso em: 14 abr. 2024.

JUNIOR, Isaias. Impacto do PPTAL na demarcação de terras indígenas na Amazônia Legal. Boa Vista: Textos & Debates, n.22, jul.-dez. 2012.

_____. O PPTAL e as demarcações participativas. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza; HOFFMAN, Maria Barroso (org.). **Estado e povos indígenas: bases para uma nova política indigenista II**. 1 ed. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 2002.

KOHLHEPP, G.. O Programa Piloto Internacional de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (1993-2008): As Primeiras Estratégias Da Política Ambiental e de Desenvolvimento Regional para a Amazônia Brasileira. *Revista Nera*, n. 42, 309–331.

LAFER, Celso. O significado da Rio-92 e os desafios da Rio+20. **Revista Política Externa**: v. 21, n. 179, jun./jul./ago, 2012.

_____. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: **Perspectiva**, 2001.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília, FUNAG, 2006.

_____. Negociações Internacionais sobre a Mitigação da Mudança do Clima. **Brasília**: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, [s.d]. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/mc18_1264.pdf/7197a031-4d95-483f-980e-9c378a6a1a49?version=1.0>. Acesso em: 03 mai. 2024.

LIMA, Antônio Sebastião de. A proteção jurídica das comunidades indígenas do Brasil. **Revista de informação legislativa**: Brasília, v. 24, n. 93, p. 267-282, jan./mar., 1987.

LIMA, Ludmila. Diálogo intercultural e participação indígena no PPTAL. Revista ANTHROPOLOGICAS, ano 8, v. 15, 2004, p. 85-106.

LINDEN, Eugene. Torching the Amazon: Can the Rain Forest Be Saved?. Time, 18 set. 1989. Disponível em: <<https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,958591,00.html>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

LONG, William R. Environment/Progress in Brazil: Crackdown stems the destruction of Amazon forest. **Los Angeles Times**, 28 set. 1990. Disponível em: <<https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1990-09-28-mn-1208-story.html>>. Acesso em: 14 mai. 2024.

MENDES, Artur Nobre. Introdução e demarcação das terras indígenas no âmbito do PPTAL. In: KASBURG, Carola; GRAMKOW, Márcia Maria. **Demarcando terras indígenas. Experiências e Desafios de um projeto de parceria**. Brasília: FUNAI, 1998.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI). Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/apoio-a-projetos/povos-ind%C3%ADgenas.html>. Acesso em: 27 jul. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. BR-163 Cuiabá-Santarém: Geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, Mauricio (org). **Amazônia Revelada: os descaminhos ao longo da BR163**. Brasília: CNPq, 2005.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. A segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte. In: HÉBETTE, Jean. **O cerco está se fechando**. Petrópolis: Editora Vozes, 1991.

OLIVEIRA, João Pacheco; IGLESIAS, Marcelo Piedrafita. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza; HOFFMAN,

Maria Barroso (org.). **Estado e povos indígenas: bases para uma nova política indigenista II**. 1 ed. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 2002, p. 41-68.

O SÃO PAULO. Polonoroeste e hidrelétricas ameaçam os índios em Rondônia. 1986. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/31892_20151015_165942.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 6, 2009.

POERNER, Bárbara. A agenda ambiental da ditadura militar brasileira. *Elastica* abril, 2022. Disponível em: <<https://elastica.abril.com.br/especiais/ditadura-brasil-meio-ambiente-destruicao-indigena>>. Acesso em: 12 jul. 2024.

REDWOOD, John. World Bank Approaches to the Brazilian Amazon: The Bumpy Road toward Sustainable Development. Instituto Socioambiental, 2002. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/10D00549.pdf>>.

REINA, Eduardo. A tragédia amazônica repetida 50 anos depois da ditadura civil-militar. **Opera Mundi**: São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/analise/eduardo-reina-a-tragedia-amazonica-repetida-50-anos-depois-da-ditadura-civil-militar>>. Acesso em: 19 set. 2023.

RICUPERO, Rubens. A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

ROCHA, Antonio Sergio. Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988. *Estudios del ISHiR*, n. 20, 2018.

SALES, Andrea L. R.; BESSA, Alyne F. Trajetórias do Movimento indigenista na sociedade contemporânea. *REPECULT*, v. 2, p. 1, 2017.

SALOMÃO, Ivan. Influências do positivismo na formação do pensamento desenvolvimentista brasileiro. *Revista Econômica*, v. 18, n. 1, jun., 2016.

SANTOS, Aline Cristina Silva dos. **“Cuidado, meu bem, há perigo na esquina”**: uma análise sobre anistia, justiça de transição e memória frente ao autoritarismo no Brasil. Orientador: Giscard Agra. 2020. TCC (Graduação): Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21348>>. Acesso em: 14 set. 2023.

SANTOS, R. M. Ministério do Meio Ambiente: assuntos internacionais e institucionalizações para o governo do planeta. *Revista Ecológica*, v. 10, p. 141-146, 2014.

SANTORO, Maurício. Democracia e Política Externa no Brasil. *Revista Estudos Políticos*, n.4. 2012.

SANZ, Beatriz. O lado obscuro do ‘milagre econômico’ da ditadura: o boom da desigualdade. **El País**: São Paulo, 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/29/economia/1506721812_344807.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

SCHRODER, Peter. É possível mudar a Funai? Sobre os impactos de um projeto de cooperação internacional. *Revista ANTHROPOLÓGICAS*, ano 8, v. 15, 2004, p. 107-134.

SILVA, Elizângela Cardoso de Araújo. Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira. **Serviço Social & Sociedade**: São Paulo, n. 133, p. 480-500, set./dez. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.155>>. Acesso em: 14 set. 2023.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina. Como os dominantes dominam: O caso da Bancada Ruralista. **Temporalis**: Brasília, ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012.

TCU. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). 2009. Disponível em: <<https://www.tcu.gov.br/arquivositeamb/Decis%C3%B5es%20Sistematizadas/Meio%20Ambiente/Arquivos/ppg7.html>>. Acesso em: 19 mai. 2024.

THE WORLD BANK. Conclusão da Implementação e Relatório de Resultados. 2007. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/779541468005422530/pdf/ICR3380P0065670Box327426B01PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

THE WORLD BANK. Conclusão da Implementação e Relatório de Resultados. 2009. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/ar/785201468229178280/pdf/ICR11260P0585011C0disclosed08131091.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

THE WORLD BANK. PPG7, maior programa ambiental do Brasil, deixa legado de terras e espécies preservadas. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2012/07/19/ppg7-maior-programa-ambiental-brasil>. Acesso em: 18 jul. 2023.

THE WORLD BANK. Programa Piloto da Floresta Tropical Brasileira: caso de sucesso 2. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/fr/265591468744098685/pdf/312210PORTUGUESE0SS20innovative0prCsinylove14@object.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2024.

TOMPOROSKI, A. A.; Bueno, E. O Processo Histórico-Político-Constitucional dos Direitos Indígenas nas Constituições Brasileiras de 1824 a 1988. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 14, n. 3, 2020.

VIERGEVER, Marcel. Estudo Final de Avaliação do PPTAL. 2005. Disponível em: <<https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/3788>>. Acesso em: 30 mai. 2024.

VIZEU, Fabio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**: Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012.