

Empreendimentos em terras indígenas no Brasil: as controvérsias da reparação por danos socioculturais

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a controvérsia jurídica acerca da possibilidade de reparação às comunidades indígenas em razão da operação de rodovias em seus territórios, expressa na divergência de entendimentos entre as Procuradorias Federais Especializadas junto ao DNIT e à FUNAI. Nesse sentido, por meio de uma orientação teórico-metodológica focada na análise crítica das categorias de meio ambiente e de desenvolvimento presentes na legislação, o artigo discute de que forma essas definições interferem diretamente nos instrumentos jurídicos que permitem a restauração da qualidade de vida das populações afetadas. A pesquisa mostra que o perfil socioambientalista da Constituição Federal permite o enquadramento desses impactos como danos ambientais, o que autoriza o acesso a uma legislação especialmente mais protetiva do que as normas de responsabilidade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Empreendimentos Públicos. Advocacia-Geral da União. Terras indígenas. Compensação. Dano ambiental.

Carolina Augusta de Mendonça Rodrigues

carolaugusta@hotmail.com

Fundação Nacional do Índio – FUNAI e Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende oferecer uma reflexão sobre uma controvérsia entre as Procuradorias Federais Especializadas junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – PFE/DNIT e à Fundação Nacional do Índio – PFE/FUNAI, as quais manifestaram recentemente posições divergentes quanto à possibilidade jurídica de reparação de comunidades indígenas em razão da instalação e operação de estradas que restrinjam o usufruto de seus territórios.

Em face da complexidade do tema, essa discussão demanda ferramentas teóricas de várias disciplinas e campos do conhecimento para compreensão da matéria, em especial no que se refere aos conceitos de meio ambiente e de desenvolvimento, cujas definições balizam toda a legislação e a implementação de políticas ambientais no Brasil.

Por esse motivo, apenas uma abordagem multidisciplinar é capaz de oferecer uma perspectiva não reducionista e apresentar alternativas de tratamento do problema que não desconsiderem as distintas dimensões epistemológicas e culturais implicadas.

DESENVOLVIMENTO E AMBIENTALISMO

A ideia de desenvolvimento tem sido um dos grandes pilares da cultura ocidental e está baseada numa concepção estritamente economicista, que almeja o “progresso” por meio da geração de riquezas. A expansão da industrialização e a consolidação do liberalismo na vida política, econômica e social dos Estados-Nações se apoiou numa crença hegemônica de que desenvolvimento econômico é o único caminho viável para a evolução social.

Por isto, a ideia de progresso vem acompanhada, explicitamente ou não, da sua oposta e complementar, a de decadência. É como se a humanidade se encontrasse no permanente dilema entre crescer ou perecer. Neste sentido, há que destacar também a geração de uma crença de que o futuro será melhor do que o presente e o passado através de uma série de melhoramentos e inovações que os homens serão capazes de inventar. Se o presente constitui algum tipo de estágio melhorado com relação ao passado é uma questão complexa que necessita ser examinada de maneira sistemática e histórica, abrangendo diversas dimensões da vida social. Contudo, há pouca dúvida de que, num domínio como o tecnológico, uma série de aperfeiçoamentos vem ocorrendo com a passagem do tempo. Talvez este seja um dos principais motivos porque a crença na redenção da humanidade via aperfeiçoamento tecnológico é a espinha dorsal do desenvolvimento enquanto ideologia e utopia. (RIBEIRO, 1991, p. 9-10).

O marxismo, ainda que tenha se constituído na crítica mais importante ao modo de produção capitalista, também está calcado no industrialismo e na crença no desenvolvimento econômico como principal “utopia organizativa” da sociedade. Para Gustavo Ribeiro (1991, p. 6), a retração do marxismo como discurso capaz de galvanizar visões alternativas da sociedade deu lugar ao ambientalismo a ao pós-modernismo como substitutos à crítica dos grandes relatos iluministas. Entretanto, enquanto o pós-modernismo, por definição, não se

propõe a ser um metarrelato da contemporaneidade, o ambientalismo se apresenta como a alternativa de utopia, principalmente quando se considera sua capacidade de adaptação ao conceito de desenvolvimento econômico, que continua a reproduzir ideais de racionalidade ocidentais.

Como ensina Elimar Nascimento (2012, p. 3), o ambientalismo na política internacional tem sua origem recente na década de 50 e iniciou-se com a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, quando a comunidade internacional finalmente percebeu a iminência de uma crise ambiental, que gerou a produção do documento Only One Earth, o qual reconheceu a interferência de questões sociais no problema ambiental. Dez anos pós a Conferência de Estocolmo, foi formada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD, que produziu em 1987 o emblemático Relatório Brundtland (Our common future), o qual tinha por objetivo propor uma agenda de conciliação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico. Nessa oportunidade, foi criado o conceito de desenvolvimento sustentável, cuja definição abarca a ideia de que a satisfação das necessidades atuais da sociedade deveria se dar em consonância com a garantia de sobrevivência das gerações futuras.

As iniciativas de ajustes internacionais posteriores, que foram conduzidas pelas Nações Unidas, a partir da Eco 92 - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, especialmente a Convenção da Biodiversidade, a Convenção das Mudanças Climáticas, a Declaração do Rio e a Agenda 21, continuaram apostando na ideia de compatibilização do modelo econômico vigente com a exploração dos recursos naturais. No entanto, esse modelo encontra severas críticas, visto que não questiona as bases do capitalismo, o qual, sem sombra de dúvidas, engendra a atual crise ambiental.

O paradigma cartesiano patriarcal, base do sistema capitalista, está fundamentado na ideia de domínio e controle da natureza. O racionalismo iluminista supõe em essência a separação entre mente e matéria, de modo que cabe ao homem, supostamente único detentor da razão, comandar e reprimir as forças da natureza em seu próprio benefício.

A concepção cartesiana do universo como sistema mecânico forneceu uma sanção “científica” para a manipulação e a exploração da natureza que se tornaram típicas da cultura ocidental (CAPRA, 2002, p. 36).

A oposição entre natureza e cultura foi por décadas um princípio central na antropologia (BARRETTO F^o, 2012, p. 103), constituindo-se em uma característica distintiva dos discursos sociais do Ocidente em relação às cosmologias de outras populações do planeta. O antagonismo entre natureza/matéria e cultura/razão não é um fenômeno cultural universal, mas subjaz à racionalidade europeia colonial, que é matriz da lógica econômica do desenvolvimento e, por consequência, está presente também no ambientalismo, tributário dessa visão de mundo.

Entretanto, a partir da segunda metade do século XX, a ciência começou a reconhecer a inexistência de um meio ambiente biofísico, tradicionalmente associado à ideia de natureza, separado dos seres vivos, incluídos os humanos nesta última categoria. Como mostra Henyo Barretto (2012, p. 354), a biologia

moderna, a ecologia evolutiva e a antropologia convergem atualmente na compreensão de que o ambiente e a vida coexistem com interferências recíprocas, sendo impossível considerar a existência de ambientes sem organismos (LEWONTIN, 2002, p. 59). Destarte, a separatividade entre o humano e o mundo natural, que fundamentou o atual paradigma científico, foi posta em xeque pela própria ciência, abalando muitos dos conceitos que serviam de alicerce para essa narrativa ocidental.

As questões ambientais, que tradicionalmente eram objeto de pesquisa das chamadas ciências exatas ou naturais, passaram a ser tratadas com um enfoque sociocultural, ante as evidências de que os fenômenos culturais e as desigualdades sociais exerciam inegável influência sobre o meio ambiente. O conceito de ecologia, que deriva do grego “oikos” (casa), indica a tendência da biologia moderna ao estudo das relações sistêmicas entre o meio ambiente e os seres vivos. O ambiente, portanto, pode ser definido como a “projeção territorializada das relações constitutivas de uma sociedade” (BARRETTO F^o, 2012, p. 348).

Em decorrência dessa mudança de visão, o movimento ambientalista, em que pese sua heterogeneidade, se aproximou substancialmente dos movimentos sociais a partir da década de 80, em especial da luta dos povos indígenas, o que resultou em uma nova trincheira política: o socioambientalismo.

No entanto, a associação entre essa parcela do ambientalismo e o movimento indígena acontece de forma bastante complexa, pois as relações dos povos indígenas com o meio ambiente não são pautadas por essa separação ontológica entre natureza e cultura. As práticas indígenas, nem sempre preservacionistas, contrariam a ideia romântica de integração harmoniosa entre índios e natureza (BARRETTO F^o & CORREIA, 2009, p. 17), embora estabeleçam de fato relações menos destrutivas com o meio ambiente, diferente da lógica ocidental da exploração desenfreada dos recursos naturais. Entretanto, o movimento indígena percebeu a força da metanarrativa ambientalista e se apropriou desse discurso, o que fortaleceu a luta por direitos territoriais na arena política.

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O SOCIOAMBIENTALISMO

O texto da Constituição Federal de 1988 retrata essa transição para uma visão socioambientalista, quando assegura em seu artigo 225 o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Essa ótica abandona a definição estritamente biofísica de meio ambiente ao expressamente vinculá-lo à ideia de ecologia, definida em essência como a rede de relações entre o homem e o meio em que vive. Neste sentido, “a Constituição Federal estabelece uma relação intrínseca entre a tutela do meio ambiente e a proteção da pessoa humana” (ROMERO & LEITE, 2014, p. 148).

O marco normativo anterior, a Lei 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, definia meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Essa perspectiva sugere a existência de um ordenamento natural independente, isto é, de um ambiente biofísico e físico-químico apartado dos processos culturais e, portanto, do universo humano.

A alteração no paradigma ambientalista promovido pela Constituição de 1988 deu origem a uma legislação subsequente que retirou da invisibilidade as

populações que habitam e dependem dos espaços naturais e que, por sua vez, manejam e interagem de forma sustentável com esses territórios imemorialmente. A instituição das categorias de Reservas Extrativistas – RESEX e de Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS, pela Lei 9.985/2000 – SNUC, e a criação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas - PNGATI são apenas exemplos de políticas públicas resultantes da nova concepção de meio ambiente apresentada pela Carta de 1988.

A Lei Complementar nº 140 elenca como objetivo fundamental do Poder Público o equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento das condições socioeconômicas:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

(...) II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (LEI COMPLEMENTAR, 140).

No mesmo sentido, a Portaria Interministerial nº 60/2015 inclui os impactos socioambientais no processo de licenciamento e regula a participação dos órgãos federais responsáveis pela defesa dos direitos dos povos indígenas e quilombolas no procedimento.

Por outro lado, a Constituição de 1988, gerada no ambiente neoliberal da segunda metade do séc. XX, mas sensível à ideia de tornar o Estado Brasileiro uma social-democracia, estabeleceu em seu artigo 3º, II, como objetivo fundamental da República, “garantir o desenvolvimento nacional”, ao tempo em que exaltou o escopo constitucional de erradicação da pobreza e construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Assim, o princípio de desenvolvimento está atrelado ao propósito de justiça social, de modo que sua execução deve considerar as circunstâncias de concretização dos direitos fundamentais. Os princípios constitucionais orientam a aplicação da lei, desempenhando também “uma função positiva, ‘informando’ materialmente os actos dos poderes públicos” (CANOTILHO, 1993, p. 171).

Importante fazer referência às ideias de Amartya Sen (2000), que propõem uma nova definição de desenvolvimento, que vai além do conceito de crescimento econômico e está ligada às oportunidades de exercício real da cidadania que o Estado deve oferecer. Na medida em que o artigo 231 da Constituição admite os direitos territoriais originários dos povos indígenas, vinculando toda a proteção normativa ao reconhecimento de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, o princípio de desenvolvimento também deve ser concebido a partir dessa perspectiva diferenciada.

A existência de um Estado soberano não impede um projeto pluralista de nação, devendo a sociodiversidade ser um fator de discrimen para a elaboração das várias propostas de desenvolvimento possíveis diante da realidade cultural plúrima. Não há, portanto, como conceber que um único programa hegemônico de desenvolvimento impeça a existência de outros modos de vida.

O PAGAMENTO DE “DANOS SOCIOCULTURAIS” E OS MECANISMOS DE REPARAÇÃO AMBIENTAL

A contenda jurídica que originou a presente reflexão demonstra como a definição dos conceitos trabalhados ao longo deste artigo pode interferir diretamente na possibilidade de compatibilização dos princípios de desenvolvimento e de proteção aos direitos dos povos indígenas, a depender dos pressupostos ideológicos manejados.

A instalação e a operação de rodovias em territórios indígenas trazem sérios impactos socioculturais, atraindo esse tema grande interesse para estudos na Antropologia. Conforme aponta o estudo de Clarice Bandeira e Eduardo Floriano (2004, p. 3), os impactos das rodovias iniciam no planejamento, continuam na fase de implantação e construção, até a fase operacional, de forma permanente. Os problemas ocasionados pelas rodovias não se restringem aos meios físico e biótico, sendo impossível dissociá-los da interferência exercida no meio antrópico. As alterações promovidas no meio ambiente afetam diretamente as populações circundantes, as quais, por via reversa, acabam exercendo influência nas condições naturais ao seu redor.

A identificação e a determinação desses fenômenos tem sido objeto de um importante campo de pesquisa, com vasta literatura disponível que discute também as polêmicas questões atinentes ao planejamento e implantação de projetos de compensação para essas comunidadesiii.

No caso em análise, o Ministério Público Federal moveu uma ação civil pública em face do DNIT e da União pretendendo o pagamento de uma compensação financeira mensal à Comunidade Indígena Fulni-ô, tendo em vista que a operação da rodovia BR-423/PE ocasionou restrição do uso de suas terras.

Em resposta a essa ação judicial e em razão de inúmeras outras similares, a PFE/DNIT exarou o Parecer nº 00035/2014/GABINETE/PFE/DNIT, como proposta de uniformizar o entendimento da autarquia, no sentido da “impossibilidade de compensação financeira ou por qualquer outro meio em favor de comunidades indígenas (...) em virtude da construção e operação de rodovias federais criadas antes mesmo da demarcação de terras indígenas”.

Aquela Procuradoria argumentou, em resumo, que não seria viável atribuir à autarquia responsabilidade civil pela construção de rodovias antes das demarcações e da própria Constituição (que não teria “eficácia retroativa”), bem como que seria impossível atribuição de responsabilidade ao DNIT por “atuação em estrita observância de suas funções institucionais”. Por fim, aduziu que, à época da construção da rodovia, o licenciamento ambiental não era obrigatório, ante a inexistência da Lei 6.938/81.

A PFE/FUNAI, por meio do Parecer nº 130/2014/PFE-FUNAI/PGF/AGU-GAB, contestou esse entendimento, ao argumento de que o impacto da rodovia se constitui em um dano ambiental continuado, cuja obrigação de reparação tem caráter imprescritível e cogente. A manifestação da PFE/FUNAI se baseou na ideia de que o instituto do indigenato, presente na legislação desde o período colonial e adotado pela Constituição de 1988, reconhece os direitos originários (e precedentes à própria ordem constitucional) das terras em favor dos índios e autoriza o resguardo desses territórios em face de quaisquer violações, inclusive na esfera ambiental. O opinativo demonstrou ainda que é desnecessária a

demonstração da ilegalidade do ato para configuração da responsabilidade ambiental ou, até mesmo, da responsabilidade extracontratual do Estado prevista no artigo 37 da Constituição Federal.

Visando pôr fim ao conflito, o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONT, entidade vinculada à Advocacia-Geral da União, a quem coube analisar o dissenso entre as Procuradorias Federais Especializadas, por meio da Nota nº 00014/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, entendeu haver verdadeiro “divórcio ideológico” entre as manifestações das Procuradorias, tendo em vista que o cerne da manifestação exarada pela PFE/DNIT teria o foco em “danos morais e patrimoniais coletivos impostos à comunidade indígena”, enquanto que a abordagem da PFE/FUNAI “volta-se exclusivamente à questão da reparação de danos ambientais”.

Diante dessa suposta incongruência entre os argumentos das unidades da Procuradoria-Geral Federal, o DEPCONT propôs o encaminhamento à PFE/FUNAI para esclarecer se haveria entendimento da própria FUNAI acerca do direito à reparação a comunidade indígena, em virtude da restrição de usufruto de suas terras pela existência de rodovia, sob a perspectiva de que se trata de controvérsia que versa tão somente acerca de direito ao pagamento de danos morais coletivos.

Preliminarmente, para além do mérito das demais argumentações deduzidas pelas Procuradorias, o presente artigo objetiva discutir apenas o aspecto da controvérsia que se refere à conceituação do impacto produzido pela operação de uma rodovia ao modo de vida de uma comunidade indígena como dano ambiental e não somente como dano moral, como pretendia o DEPCONT.

Segundo se percebe das razões constantes da manifestação do Departamento de Consultoria, o foco precípua da demanda estaria relacionado a tema absolutamente diverso à questão da reparação ambiental, visto que o objeto do processo abrangeria apenas danos morais e patrimoniais coletivos impostos à comunidade indígena, incidindo a responsabilidade extracontratual do Estado.

O entendimento da PFE/DNIT e do DEPCONT revela uma forma de compreensão do conceito de dano ambiental baseada em critérios epistêmicos eurocêntricos, que pressupõem a desconexão entre as categorias de natureza e de cultura, além de promover a invisibilização das populações que habitam os territórios impactados.

A orientação socioambientalista da Constituição, conforme já exposto, impõe que o fator antrópico seja contido no conceito de meio ambiente, de modo que a definição de danos ambientais comporte os impactos nos modos de vida de uma comunidade. O artigo 231 da Constituição considera como terras indígenas “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”, mostrando uma correspondência obrigatória entre sociodiversidade, territorialidade e meio ambiente.

Segundo determina o caput do artigo 231 da Constituição, é obrigação do Estado Brasileiro proteger e fazer respeitar todos os bens atribuídos aos índios, não tendo sido excluídos dessa definição os bens imateriais. Assim, os “danos morais e patrimoniais coletivos impostos à comunidade indígena” podem ser considerados na esfera ambiental e devem ser devidamente ressarcidos por meio

de indenização financeira ou outra forma de compensação, ante a impossibilidade de reparação ou mitigação.

Ainda que se mostre como um grande desafio a valoração do dano ambiental e a monetarização nas comunidades indígenas, o princípio da reparação integral e do poluidor-pagador impõem a obrigação ao empreendedor de suportar os custos da degradação, sejam estes sociais ou biofísicos, caso não existam outras formas de compensação do dano.

O dano ambiental, assim como o dano, tanto pode ser tanto patrimonial como moral. É considerado dano ambiental patrimonial, quando há a obrigação de uma reparação a um bem ambiental lesado, que pertence a toda a sociedade. O dano moral ambiental, por sua vez, tem ligação com todo prejuízo que não seja econômico, causado à coletividade, em razão da lesão ao meio-ambiente.

Não se pode olvidar da questão social desencadeada pelo dano ambiental. O dano ao meio-ambiente representa lesão a um direito difuso, um bem imaterial, incorpóreo, autônomo, de interesse da coletividade, garantido constitucionalmente para o uso comum do povo e para contribuir com a qualidade de vida das pessoas. Assim, não apenas a agressão à natureza que deve ser objeto de reparação, mas também a privação do equilíbrio ecológico, do bem-estar e da qualidade de vida imposta à coletividade. (JÚNIOR, 2005).

Ademais, mesmo que não fosse possível caracterizar os danos socioculturais como de natureza ambiental, o que já foi superado pelo novo paradigma constitucional, a obrigação de reparar é um princípio de responsabilidade civil aplicável a todas as situações em que esteja configurado o prejuízo e estabelecida a relação de causa e efeito.

Entretanto, a orientação da PFE/DNIT e do DEPCONT, de direcionar a compensação dos impactos decorrentes do empreendimento em terra indígena para o campo da reparação por violação de direitos morais, implica em reenquadrar esses fenômenos no âmbito da responsabilidade civil, sujeitando sua reparação às limitações do direito privado, que é a matriz histórica do instituto da responsabilidade extracontratual do Estado.

Ainda que seja viável a reparação do prejuízo pela via da responsabilidade civil, a tradição privatista presente no direito das obrigações impede o reconhecimento da complexidade das circunstâncias que envolvem violações dos direitos socioambientais e tende a favorecer a monetarização e a individualização do benefício em detrimento de soluções mais estruturantes de reparação.

A legislação ambiental, por outro lado, está embasada em princípios essencialmente protetivos, que redistribuem o ônus da prova e admitem a responsabilização objetiva do agente, afastando a necessidade de comprovação de dolo ou culpa na conduta. Além disso, a norma ambiental atrai a responsabilidade ao sujeito pelo dano ainda que não esteja configurado ato ilícito, em observância ao princípio do poluidor-pagador.

Os mecanismos de reparação ambiental preveem a realização de estudos sobre os impactos, bem como a adoção de medidas de curto, médio e longo prazo com vistas a proporcionar a prevenção, a mitigação, a recuperação e a compensação ambiental, obrigando o agente causador do dano a perseguir o resultado efetivo de satisfação, enquanto a responsabilidade civil se restringe a

uma mera obrigação de meio. As medidas de compensação devem, ainda, ter sua concepção norteadas pelos pontos de vista próprios dos povos impactados, sendo possível a proposição de ações dirigidas para satisfação de necessidades coletivas, em contraposição com os provimentos essencialmente individualistas característicos da tutela civilista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No atual cenário social e político mundial, o debate sobre sustentabilidade e desenvolvimento encontra escoadouro certo nos territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais. O projeto hegemônico de desenvolvimento atinge diretamente as terras indígenas no Brasil, que constituem grande parte dos espaços naturais preservados. Neste sentido, a discussão acerca das definições jurídicas de dano ambiental é de importância fundamental para o enfrentamento em relação às pressões políticas e econômicas exercidas sobre esses territórios.

A proteção contra os “danos extrapatrimoniais”, em face da incidência de uma rodovia em uma terra indígena, encontra albergamento na legislação ambiental brasileira, devendo os impactos sofridos pelas comunidades em seus territórios serem incluídos na definição de dano ambiental, em razão da orientação socioambientalista presente na Carta de 1988.

A relutância do Poder Público em admitir a pertinência recíproca de processos naturais e cosmológicos denota também a incapacidade de reconhecer os direitos das populações que têm suportado o ônus ambiental do projeto de desenvolvimento hegemônico da nação, configurando o que se chama modernamente de “injustiça ambiental”.

Assim, esses conflitos ambientais denunciam contradições nas quais as vítimas não só são excluídas do chamado desenvolvimento, como também assumem todo o ônus dele resultante. Ou seja, eles evidenciam situações de injustiça ambiental, que é a condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania. (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010, p. 4).

Tendo em vista que contenda jurídica entre a PFE/DNIT e a PFE/FUNAI ainda não foi dirimida, espera-se que a Procuradoria-Geral Federal, a quem compete a defesa dos interesses individuais e coletivos dos indígenas, não adote interpretação da legislação que implique na negativa de reconhecimento dos impactos advindos da instalação de rodovias sobre comunidades indígenas.

A tarefa de viabilizar um enquadramento jurídico que possibilite uma justa reparação exige um esforço hermenêutico que coadune os princípios de proteção ao meio ambiente e aos direitos dos povos indígenas aos propósitos de desenvolvimento econômico do Estado Brasileiro.

Não se pode ignorar que o texto constitucional de 1988 garantiu o direito ao desenvolvimento, segundo as distintas axiologias e temporalidades. Contudo, vale afirmar e reafirmar que a Constituição

brasileira não determinou nenhum sacrifício a quaisquer grupos sociais em prol do desenvolvimento do país. (NETO, 2014, p. 315)

O princípio da dignidade da pessoa humana tem um caráter orientador e funciona como uma diretriz na interpretação do Direito. Sendo assim, a dignidade deve ser considerada sob a ótica dos povos impactados, cujo direito à diferença foi expressamente reconhecido pelo pacto constitucional de 1988 e integra definitivamente o patrimônio jurídico dessas populações.

A aferição dos danos socioambientais e a proposição de medidas compensatórias devem ser realizadas com a participação efetiva das populações que habitam os territórios impactados, levando-se em consideração suas próprias perspectivas culturais, que integram noções diferenciadas de natureza, agência humana, território e identidade.

A melhor exegese, portanto, não é aquela que restringe o acesso a medidas reparatórias, mas sim uma interpretação que consegue harmonizar o direito ao desenvolvimento com a garantia da sobrevivência física e cultural dos povos indígenas, sem que, para tanto, uma única concepção de desenvolvimento tenha de prevalecer sobre as demais.

Developments in indigenous lands in Brazil: the controversies of the reparation for sociocultural damages

ABSTRACT

This work aims to analyze the legal controversy, expressed by divergent understandings between Offices of the General Councils of National Indian Foundation – FUNAI and Transport Infrastructure Department - DNIT, about the possibility of compensation to indigenous communities because of the operation of highways in their territories. In this sense, the article discusses how the legislation's definitions of environment and development directly interfere in the legal instruments that allow the restoration of the affected quality of life. This research shows that the Brazilian Constitution allows access to a socioenvironmentalist protective legislation, better than civil liability rules

KEYWORDS: Public Works. Office of the General Counsel for the Federal Government. Indigenous Lands. Environmental Compensation. Environmental Damage.

NOTAS

¹ Os termos “reparação” e “compensação” são utilizados neste artigo em sentido amplo, não restritos aos conceitos da legislação ambiental.

² Essa agenda também foi incorporada por seringueiros, ribeirinhos e populações tradicionais.

³ Sobre o tema: Albert, Bruce, and C. A. Ricardo. "Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira." Povos indígenas no Brasil 2000 (1996): 197-207.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Clarice & FLORIANO, Eduardo Pagel. **Avaliação de impacto ambiental de rodovias**, Caderno Didático nº 8, 1ª ed./ Clarice Bandeira, Eduardo P. Floriano. Santa Rosa, 2004.

BARRETTO Fº, H. T. & CORREIA, C. S. **Gestão Ambiental e/ou Territorial de/em Terras Indígenas**: subsídios para a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas conforme a Portaria Interministerial nº 276/2008. Brasília: MMA, 2009.

BARRETTO Fº, H. T. Meio Ambiente. Em SOUZA LIMA, A. C. **Antropologia e Direito**: temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa / LACED / ABA, 2012, pp. 346-355.

BARRETTO Fº, H. T. Natureza. Em SOUZA LIMA, A. C. **Antropologia e Direito**: temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa/ LACED / ABA, 2012, pp. 103-109.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Procuradoria-Geral Federal. Departamento de Consultoria**. Nota nº 00014/2015/DEPCONSU/PGF/AGU. Leonardo Vasconcellos Rocha. 04/05/2015.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional do Índio**. Parecer nº 130/2014/PFE-FUNAI/PGF/AGU-GAB. Carolina Augusta de Mendonça Rodrigues. 27/03/2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. Parecer nº 00035/2014/GABINETE/PFE/DNIT. Alexandre Lundgren Rodrigues Aranda. 27/01/2014.

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

BRASIL. Decreto n. 7.747, de 5 de julho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 jun. 2012. Seção 1.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 set. 1981. Seção 1.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Seção 1.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 dez. 2011. Seção 1.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª Ed. revista. Coimbra: Almedina, 1993

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação** – A Ciência, a Sociedade e a Cultura emergente. 23ª ed. São Paulo: Cultrix, 2002.

JUNIOR, José Luiz. **Responsabilidade civil por danos ambientais**. 25 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1934/Responsabilidade-civil-por-danos-ambientais>>. Acesso em: 08/04/2016.

LEWONTIN, R. C. **Organismo e Ambiente. Em A Tripla Hélice:** gene, organismo e ambiente. São Paulo: Cia das Letras, 2002, pp. 46-74

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados 26.74**, 2012, pp. 51-64.

NETO, Joaquim Shiraishi. Direito ao Desenvolvimento: o lugar como categoria jurídica necessária a uma sociedade plural. **Revista Jurídica da Presidência 16.109**, 2014, pp. 297-318.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. **Revista de antropologia**, 1991, pp. 59-101.

ROMERO, Ellen Cristina Oenning; LEITE, Vera Lúcia Marques. Terras indígenas: usufruto exclusivo e proteção do meio ambiente. **Tellus**, n. 18, p. 139-160, 2014.

SEN, Amartya Kumar, and Ricardo Doninelli Mendes. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ZHOURI, Andréa e LASCHEFSKI, Klemens. **Conflitos ambientais**. Em Desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte: UFMG. ANEXOS, 2010.

Recebido: 03 nov. 2016.

Aprovado: 17 nov. 2016.

DOI: 10.3895/rts.v13n27.4983

Como citar: RODRIGUES, C. A. de M. Empreendimentos em terras indígenas no Brasil: as controvérsias da reparação por danos socioculturais. **R. Technol. Soc.**, Curitiba, v. 13, n. 27, p. 156-169, jan./abr. 2017. Disponível em: < <https://periodicos.ufpr.edu.br/rts/article/view/4983>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Carolina Augusta de Mendonça Rodrigues.

SQS 113 - Bloco C - apto. 204.

CEP 70.376-030. Brasília - DF

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

